

Des incidences des décrets-lois sur le Droit civil

THESE

Présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de Droit
de Montpellier

PAR

RENÉ BARBAZA

AVOCAT STAGIAIRE A LA COUR D'APPEL DE MONTPELLIER

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

JURY

MM.

VIALLETON, *Président.*

MORIN, Doyen, *Assesseur.*

DIJOL, *Assesseur.*

MONTPELLIER

IMPRIMERIE DE LA PRESSE

3, Rue Jardin-Martel

Tél. 47-84

1936



DES INCIDENCES DES DECRETS-LOIS
SUR LE DROIT CIVIL

Des incidences des décrets-lois sur le Droit civil

THESE

Présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de Droit
de Montpellier

PAR

RENÉ BARBAZA

AVOCAT STAGIAIRE A LA COUR D'APPEL DE MONTPELLIER

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

JURY

MM.

VIALLETON, *Président.*

MORIN, Doyen, *Assesseur.*

DIJOL, *Assesseur.*

MONTPELLIER

IMPRIMERIE DE LA PRESSE

3, Rue Jardin-Martel

Tél. 47-84

1936

FACULTÉ DE DROIT DE MONTPELLIER

MM.

MOYE, Doyen honoraire, professeur de Droit International Public.

MORIN, Doyen, professeur de Droit Civil.

BEQUÉ, professeur de Droit Civil.

DE NESMES-DESMARETS, professeur de Droit Administratif.

BOSC, professeur de Procédure Civile.

VIALLETON, professeur de Droit Civil.

GUENOUN, professeur de Droit Romain.

COURTIN, professeur d'Economie politique.

LÉGAL, professeur de Droit criminel.

DEMONTÈS, professeur de Droit commercial.

ANTONELLI, professeur d'Economie politique.

DELBEZ, professeur de Droit constitutionnel.

TISSET, professeur d'Histoire du Droit.

LEMERCIER, Chargé de Cours de Droit Romain.

DIJOL, Chargé de Cours de Capacité.

VALERY, Doyen honoraire, correspondant de l'Institut.

DONAT, Secrétaire.

DUBOIS, Secrétaire honoraire.



JURY

MM.

VIALLETON, *Président.*

MORIN, Doyen, *Assesseur.*

DIJOL, *Assesseur.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions écrites dans les thèses: ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A LA MEMOIRE DE MON PERE

A MA MERE

A LA MEMOIRE DE MON AMI LUCIEN BILLES

MEIS ET AMICIS

R. B.

A MES MAITRES

R. B.

DES INCIDENCES DES DECRETS-LOIS SUR LE DROIT CIVIL

INTRODUCTION

CAUSES ET CONDITIONS DE L'APPARITION DES DECRETS-LOIS DISCUSSIONS ET TRAVAUX PREPARATOIRES DE LA LOI DU 8 JUIN 1935 DONNANT AU GOUVERNEMENT LES PLEINS POUVOIRS

Au moment où vont entrer en application les nombreux décrets-lois promulgués durant les vacances parlementaires de l'année 1935, il nous a paru utile d'essayer de donner une rapide explication de cette nouvelle manière de légiférer qui constitue, dans une certaine mesure, une dérogation aux règles normales de l'élaboration de notre législation.

Notre étude sera limitée aux incidences des décrets-lois sur le Droit Civil; un examen de ceux qui touchent aux autres matières nous a paru exigé tout un traité. Nous nous contenterons donc d'étudier les modifications et les complications apportées par cette législation nouvelle à certains articles de notre Code Civil et d'envisager ensuite la réforme sous ses divers angles pour voir quelles en sont les conséquences. Mais avant de pénétrer dans le sujet lui-même, il est une question qui vient naturellement à l'esprit du

juriste: pourquoi a-t-on élaboré des décrets-lois? Quelles sont les causes, quels sont les motifs et les mobiles qui ont poussé le Gouvernement à user d'un tel système? Il suffit, pour répondre à cette question, de se rapporter aux événements de l'époque. Que se passe-t-il en 1935? Une formidable crise économique pèse sur tous les pays civilisés. La France, comme les autres Puissances, est atteinte d'un grand nombre de maux: un budget en déficit, accroissement continu du nombre des chômeurs, difficultés inouïes d'écoulement de nos produits, instabilité ministérielle, tout cela contribue à pousser les Gouvernants à rechercher des solutions nouvelles. Sous la pression des circonstances et des nécessités impérieuses du moment, le ministère Laval s'est décidé à demander au Parlement de lui accorder les pleins pouvoirs. Il fallait, en effet, sortir de cet état de choses; il fallait essayer d'adapter notre économie nationale à des besoins nouveaux. Pour cela il était nécessaire d'agir rapidement, sans faire intervenir le Parlement qui a trop souvent tendance à prolonger la discussion, rendant ainsi toute amélioration impossible. Il est curieux de remarquer que là où M. P. E. Flandin avait échoué peu de temps auparavant, M. Pierre Laval remportait une éclatante victoire (1).

Nous allons voir d'ailleurs que M. Laval n'a fait qu'imiter l'exemple du passé en sollicitant du Parlement la loi des pleins pouvoirs. En effet, ce n'est pas la première fois que, dans notre pays, le Gouvernement est amené à

(1) Intervention de M. PERI au moment de la discussion de la loi des pleins pouvoirs: « C'est un Gouvernement qui est, à quelque chose près, avec M. MALLARMÉ et deux généraux en moins — ce dont nous nous félicitons — le même Gouvernement que la Chambre vient de chasser à deux reprises ».

prendre des mesures exceptionnelles pour accomplir une réforme d'une pareille gravité ou pour légiférer dans des époques troublées. Nous voyons dans l'ouvrage de M. HAURIU (2) : « Dans les périodes anormales au point de vue constitutionnel, soit aux époques de coups d'Etat, soit aux moments de révolution, l'organe exécutif ayant en fait accaparé le pouvoir législatif, il a été rendu des décrets sur des matières qui étaient du domaine de la loi; la légalité de ces décrets aurait pu être contestée, en fait elle a été acceptée et on les a appelés des décrets-lois ». C'est donc une manière de légiférer qui n'est pas nouvelle puisqu'elle a été « acceptée » il y a plus d'un siècle. M. HAURIU nous montre ces « empiètements du pouvoir exécutif sur le législatif » dès le début de l'empire de Napoléon I^{er}. On voit apparaître des actes du même genre en 1830 et en 1848. Enfin en 1852 et en 1870, dont certains sont encore en vigueur (2 bis). Les décrets interviennent aussi lorsque les nécessités du moment l'exigent, en temps de guerre par exemple; ce fut le cas d'un grand nombre de décrets pris au mois d'août 1914, mais ils durent, pour conserver leur efficacité, recevoir une

(2) HAURIU (Maurice). — Précis de Droit Administratif et de Droit public, 12^e édition, 1933, p. 570.

(2 bis) Sous Napoléon I^{er}, les « sénatus consultes » et les décrets rédigés par le Conseil d'Etat.

En 1848, le décret du 2 mars sur la durée de la journée de travail, corrigé par la loi du 9 septembre 1848.

En 1852 le Prince-Président organise le Crédit Foncier par le décret du 28 février.

Sous le Gouvernement de la Défense Nationale, décret du 5 novembre 1870, rendu à une époque où il fallait hâter la mise en vigueur des mesures urgentes nécessitées par l'état du pays, a décidé que la publication résulterait de l'insertion des lois et décrets au *Journal Officiel* et a réduit le délai de publication à un jour franc après celui de l'insertion au *Journal Officiel*.

ratification législative ultérieure. La plupart furent ratifiés en 1915.

Enfin, plus près des derniers, nous devons mentionner les décrets de 1926, qui ont une origine semblable à celle des décrets de 1935. Une loi du 22 mars 1924 autorisait le Gouvernement à procéder par décrets à des simplifications comportant la réalisation d'économies. La loi du 6 août 1926 décide que le Gouvernement pourra, par décret, supprimer des emplois. Elle précise que « lorsque ces mesures nécessiteront soit des modifications à des organisations, formalités ou procédures fixées par la loi, soit des annulations ou transferts de crédits, *elles devront être soumises à la ratification des Chambres dans le délai de trois mois* ». Le Gouvernement pouvait donc modifier les lois; mais il y avait une réserve, que nous retrouvons d'ailleurs dans la loi du 8 juin 1935: les décrets devront être soumis à la ratification des Chambres. Le Parlement, tout en se déchargeant sur le Président de la République du soin d'intervenir en des matières jusque-là réglées par des lois, conserve un droit de contrôle. En 1926, comme en 1935, une grande crise financière sévissait sur la France; les mouvements dans les cours du change étaient fâcheux pour le franc: la livre sterling valait 120 francs environ. Comme le dit M. Louis ROLLAND, professeur à la Faculté de Droit de Paris: « On a jugé nécessaire de demander au pays un sacrifice fiscal important. La procédure parlementaire est forcément longue. La nécessité de préparer, de faire discuter et voter une multitude de projets de lois touchant à des points aussi innombrables, ne permettrait pas d'aboutir avec la rapidité que les nécessités de l'heure exigent ».

(3) ROLLAND (Louis). — Revue de Droit public 1924, page 42: « Le projet du 17 janvier et la question des décrets-lois ».

M. ROLLAND explique comment on a admis cette dérogation aux principes fondamentaux posés par notre constitution de 1875, à savoir: « Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées: la Chambre des Députés et le Sénat » (4). Cela pourrait paraître étonnant et M. ROLLAND nous indique: « Le Parlement ne saurait, sans violer la constitution, déléguer au Président de la République son pouvoir de faire des lois, c'est-à-dire de prendre des décisions ayant la force spéciale des lois ». Les décrets de 1926 seraient donc, de ce point de vue, nettement inconstitutionnels, mais l'éminent professeur ajoute: « Quand on examine le texte (5) on s'aperçoit que les décrets prévus n'auront pas la force des lois, mais seulement celle des décrets. Ce qui le prouve, c'est la disposition finale par laquelle les décrets seront soumis à la ratification du Parlement ».

Telles sont les conditions de l'apparition de la loi des pleins pouvoirs demandée en 1924 par le président du Conseil POINCARÉ. Et, si nous paraissions insister quelque peu sur la promulgation des décrets de cette époque, c'est parce que, nous le répétons, elle présente une très grande analogie avec celle des décrets de 1935. Elle crée donc un précédent sur lequel s'appuiera M. Pierre LAVAL pour faire adopter par le Parlement la loi du 8 juin 1935 (6).

C'est donc le 8 juin 1935 que la question des pleins pouvoirs a été à nouveau passionnément débattue. La discus-

(4) Article 1, paragraphe 1, de la loi du 25 février 1875.

(5) Le projet du 17 janvier 1924 tendant à accorder les pleins pouvoirs.

(6) M. LAVAL dit dans la déclaration du Gouvernement, au *Journal Officiel*, Débats Parlementaires, 8 juin 1935: « Le Parlement connaît cette procédure pour l'avoir libéralement consenties en des temps moins troublés ».

sion à la Chambre des Députés n'a rien apporté de bien neuf comme argumentation. Elle a été assez confuse, comme c'est le cas toutes les fois que les Assemblées examinent une question de pure technique juridique. Le pouvoir que sollicite le Gouvernement est d'ailleurs assez limité: quatre mois à peine à partir de la promulgation de la loi, du 8 juin au 31 octobre. Enfin une dernière disposition méfiante à l'égard du Gouvernement: les décrets seront soumis à la ratification des Chambres avant le 1^{er} janvier 1936.

Il s'agit d'ailleurs uniquement d'économies à réaliser, de lutter contre la spéculation et de défendre le franc. Nous croyons utile de reproduire *in extenso* la communication du Gouvernement, faite par M. LAVAL, à la Chambre à la séance du 7 juin 1935 (7):

« Messieurs, c'est pour lutter contre la spéculation et pour défendre le franc que notre Gouvernement s'est constitué.

En répondant à l'appel du chef de l'Etat nous avons accompli notre devoir. Il nous faut maintenant les moyens d'agir. Le Parlement nous les donnera en votant immédiatement le projet de loi que nous déposons sur le Bureau de la Chambre.

Les pouvoirs que nous lui demandons respectent le statut organique et politique du pays. Ils assurent, dans des circonstances exceptionnelles, le salut de nos institutions.

Le Parlement connaît cette procédure pour l'avoir libéralement consentie en des temps moins troublés.

Vous voulez, comme nous, défendre le patrimoine national. L'état des finances publiques est l'unique menace qui pèse sur le franc. Notre encaisse-or, chacun le sait, devrait suffire à le rendre inattaquable.

(7) *Journal Officiel*, Débats Parlementaires du 8 juin 1935.

Seule la persistance d'un trop lourd déficit budgétaire, en épuisant la trésorerie et en inquiétant l'épargne, finirait par l'atteindre si vous ne traduisiez par un acte immédiat votre ferme volonté de respecter la signature de l'Etat et de maintenir l'intégrité de notre monnaie.

Mais il ne suffira pas de comprimer les dépenses et de supprimer les abus, il faudra nous attacher ensemble au redressement de l'économie nationale : là est le véritable but. Les travailleurs de ce pays doivent se sentir aidés et protégés. Assurer aux populations rurales, aux commerçants et aux industriels l'écoulement de leurs produits, assouplir les échanges internationaux, multiplier et resserrer les liens qui unissent la métropole et son empire d'outre-mer, continuer efficacement la lutte contre le chômage, offrir à la jeunesse l'emploi de ses dons et de son activité, en un mot permettre à chacun de trouver dans une économie rénouvée l'emploi et la juste rémunération de son labeur : vaste matière où la collaboration du Parlement et du Gouvernement doit s'affirmer. La France a connu de plus rudes épreuves. Elle les a toujours surmontées par un courage et par une union dont les anciens combattants ont donné le magnifique exemple. Devant le danger il est une tradition de notre pays à laquelle vous ne faillirez pas. Le monde entier a les yeux fixés sur nous. Vous ne laisserez pas atteindre notre prestige. Notre politique extérieure de sécurité et de paix, dont chacun reconnaît la continuité et dont vous avez bien voulu approuver la sagesse, ne pourrait être compromise que si vous paraissiez vous abandonner.

Vous ne le voudrez pas ».

Voilà, semble-t-il, un magnifique programme que se propose de réaliser le président du Conseil si le Parlement lui fait confiance. Il veut sauver le pays en sauvant le franc, mais il indique que chaque Français devra supporter une

partie du sacrifice; l'union est donc indispensable. Quelles ont été les réactions de la Chambre devant cette déclaration et comment est-elle arrivée à voter les pleins pouvoirs ? Au milieu de la multitude d'opinions représentées au Palais-Bourbon, deux partis seulement ont été sérieusement inquiétés par le projet de loi des pleins pouvoirs: les radicaux-socialistes et les socialistes avec les communistes ou « Front Populaire ». Les premiers se sont « soumis » pour ainsi dire aux idées du président du Conseil, les autres sont restés farouchement hostiles aux décrets-lois.

Rapportons-nous au texte même du projet de loi, ainsi libellé (8) :

Article unique: « En vue d'éviter la dévaluation de la monnaie, le Sénat et la Chambre des Députés autorisent le Gouvernement à prendre par décrets, jusqu'au 31 octobre 1935, toutes dispositions ayant force de loi pour lutter contre la spéculation et défendre le franc.

Ces décrets, pris en Conseil des Ministres, seront soumis à la ratification des Chambres avant le 1^{er} janvier 1936 ».

C'est donc un texte très clair, précis, ne pouvant donner lieu à aucune sorte de confusion. La loi du 8 juin n'aura qu'un but: donner au Gouvernement tout pouvoir mais pour une seule fin, la lutte contre la spéculation et la défense du franc. Nous allons passer en revue à présent les principales questions et les résistances soulevées par l'article unique de la loi du 8 juin et nous verrons qu'en définitive la Chambre l'a accepté avec une certaine bienveillance mais sans

(8) *Journal Officiel* du 12^e juin 1935.

grand enthousiasme! Le rapporteur général du projet, M. Léon BARETY, a déclaré à la tribune (9): « Le président du Conseil n'entend faire usage des pouvoirs qui lui sont conférés qu'avec mesure et dans la très stricte limite où il l'estimera nécessaire pour les intérêts du pays, pour lutter contre la spéculation et défendre le franc ». On a donc déjà rassuré les députés qui, jaloux de leurs prérogatives, redoutent les empiètements du Gouvernement. Le président du Conseil a dû s'engager à collaborer de façon permanente avec le Parlement, et au besoin, si le Parlement ne siégeait pas, avec ses Commissions. La Commission des Finances a adopté le projet de loi par 19 voix contre 14. Il ne manque plus qu'à faire ratifier ce vote par la Chambre et M. BARETY demande cette ratification en rassurant les députés en ces termes: « Le Gouvernement nous a déclaré qu'il entendait user de ses pouvoirs avec mesure et avec tact et que c'était une question de confiance entre le Parlement et lui... Défendre le franc, lutter contre la spéculation, tels doivent être à l'heure présente nos buts communs ».

A M. BARETY succède à la tribune. M. MONNET, député socialiste. Il annonce à ses collègues que le projet en discussion est un véritable projet de pleins pouvoirs qui ne peut conduire qu'à des mesures de déflation. En bon socialiste il ne peut accepter ces mesures qui « diminuent les rentrées des impôts et maintiennent, par conséquent, le budget en déficit » (10). Il ajoute que, par ce projet, le Gouvernement demande au Parlement de renoncer à sa souveraineté en lui déléguant ses pouvoirs. Les députés de gauche ont toujours été impressionnés par cette idée que si les assemblées, un

(9) *Journal Officiel*. Débats Parlementaires du 8 juin 1935.

(10) Débats parlementaires, 8 juin 1935.

jour. laissent à la disposition du Président du Conseil la moindre parcelle de leur souveraineté, elles risquent de se trouver dominées par celui-ci, et ils craignent d'aboutir à une dictature.

Ensuite MM. MALET et AMIDIEU DU CLOS font confiance à M. LAVAL en demandant des « économies directes, massives, réelles ».

M. Jean ZAY s'oppose catégoriquement aux pleins pouvoirs.

Enfin c'est le tour de M. PERI d'annoncer que les communistes sont hostiles aux pleins pouvoirs qui sont « la négation d'une des prérogatives essentielles des Assemblées » (10). Il essaye de montrer comment, en Allemagne, l'autorité contrôlée du président du Conseil a peu à peu cédé le pas à la dictature. Il met en garde ces collègues contre ce qu'il appelle « ce précédent douloureux ». La loi des pleins pouvoirs, dit-il en substance, ne saurait convenir aux communistes car elle est « antidémocratique et antiouvrière » ce sont toujours les mêmes, en effet, qui subissent les sacrifices. Aussi M. PERI se refuse-t-il à souscrire à cette « politique néfaste » qui ne saurait apporter le moindre allègement aux misères qui pèsent sur les classes ouvrières. Et, chose remarquable, il termine son discours à la tribune de la Chambre en rapportant que les travailleurs de Paris et de la banlieue, rassemblés à la Salle Bullier quelques instants à peine avant la séance, criaient aux orateurs socialistes et communistes (10) : « N'abdiquez pas votre contrôle, ne sacrifiez pas vos libertés démocratiques, front populaire, représentation proportionnelle, dissolution de la Chambre » !

M. Pierre Laval ne devra donc pas compter sur M. PERI pour voter le projet. Quoique l'heure soit grave et les difficultés immenses il y a encore désaccord au Palais-Bour-

bon ! Le président du Conseil rassure enfin le Parlement qu'il ne veut pas déposséder de ses droits : il restera maître de ratifier ou non les décrets avant le 1^{er} janvier 1936. Il signale qu'une nouvelle crise ministérielle aurait de graves répercussions sur la politique extérieure ; elle n'aboutirait qu'à aggraver les difficultés dans la recherche des économies. Il termine en rassurant les socialistes et les communistes qui voient dans le projet de loi une atteinte aux prérogatives essentielles des assemblées : « Permettez-moi de vous dire que je n'ai jamais eu autant le sentiment de défendre nos institutions parlementaires et nos libertés politiques qu'en déposant ce projet dont je vous demande le vote ».

Il a parlé d'une voix lente, sans passion mais avec netteté.

L'article unique est mis aux voix. Après pointage, le projet est adopté par 324 voix contre 160. Il y a eu près de 90 abstentions ou absents par congé. La loi du 8 juin 1935 autorise dès lors le Gouvernement à légiférer par décrets-lois.

Telles sont, dans leurs grandes lignes, les discussions qui ont précédé cette loi des pleins pouvoirs. Comme on vient de le voir les opinions ont été partagées : certains, désireux d'être agréables à M. Pierre Laval, ont approuvé sans trop de regrets ; d'autres, tout à l'opposé, ont voulu voir là une abdication fâcheuse et même une déchéance du Parlement. Quant au Gouvernement, il s'est énergiquement défendu de vouloir rien faire qui puisse discréditer ou affaiblir nos institutions libres. Il a affirmé qu'il agirait sous la surveillance du Parlement et ne voulait rien faire de définitif sans lui..

Le Gouvernement n'est certes pas à blâmer d'avoir songé aux économies. Cependant, il arrive parfois que les économies réalisées ne correspondent pas à l'amplitude des ré-

formes entreprises. Nous en avons un exemple typique dans les décrets de 1926 portant de profondes modifications à l'organisation des tribunaux judiciaires. On supprima les tribunaux d'arrondissements pour ne laisser subsister que les tribunaux de départements. Au bout de 3 ans il fallut revenir à l'ancien système, cette suppression ayant entraîné beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages: plaintes des petites villes, des avoués, des avocats, et des greffiers (11).

Il ne faudrait pas toutefois en déduire que la législation des décrets-lois n'entraîne que des déboires pour le pays qui en use. Bien souvent, au contraire, ce moyen de légiférer présente une très grande utilité; il est surtout très commode au point de vue de la rapidité dans la procédure de l'élaboration des lois. Il y a parfois des questions fort complexes, nécessitant des discussions techniques entre personnages compétents et des délibérations prises dans le calme. Il est facile de se rendre compte que cela n'arrive que très rarement à la Chambre des Députés. De plus, dans les Assemblées politiques, les personnages compétents, s'ils ne manquent pas, sont noyés parmi les autres, beaucoup plus nombreux. Et il est assez rare que des projets d'une certaine importance, comme celui du 8 juin 1935, soient discutés avec la modération et la sagesse nécessaires!

Il peut donc être avantageux de procéder par décrets-lois.

Il nous reste à envisager un dernier point pour en terminer avec cette introduction de notre étude: la réalisation pratique de cette élaboration des décrets-lois. Quels sont,

(11) Cours de Procédure Civile de M. le Professeur Bosc.

pratiquement, les organes qui interviennent dans leur « construction ». Ce sont les bureaux des ministères qui sont généralement chargés de ce soin. En effet, beaucoup de réformes de détails ne peuvent être opérées que par eux. Les membres du Parlement n'ont ni le temps ni les aptitudes nécessaires pour s'en occuper utilement. Cette intervention des employés des ministères dans la confection immédiate de nos lois contribue à faire critiquer ce système. Des erreurs, des lacunes, peuvent facilement se produire si la connaissance de la science juridique des rédacteurs laisse quelque peu à désirer.

Il faudra donc faire disparaître des projets toutes les phrases suspectes dont les subtilités prêtent à interprétations plus ou moins sibyllines ou à des discussions sans issues. Cela s'est produit, nous le verrons au cours de notre travail, pour les décrets-lois de 1935. A notre avis il y a peut-être là la rançon de la rapidité de l'élaboration de ces nouvelles lois. Et il faut bien convenir que ce n'est pas chose rare, puisque déjà en 1924, à la séance du 5 février, à la Chambre M. HERRIOT disait : « Les bureaux des ministères sont bien capables de détruire mais non pas de recréer ».

L'élaboration des décrets-lois terminée, nous allons voir dans une première partie les modifications diverses qu'ils ont apportées à notre vieux Code Civil et les difficultés soulevées. Il y aura, sans doute, un certain nombre de problèmes qui se poseront sur chaque point particulier pour écarter les obstacles qu'entraîne une réglementation aussi diverse. La mise en application des décrets-lois risque d'être laborieuse. Elle ne se fera pas, il faut croire, sans les protestations, les récriminations de la majorité des Français, déjà si durement éprouvés par la crise ; ils verront leurs revenus de toutes sortes rognés d'un pourcentage apprécia-

ble que l'on dira « légal », mais devant l'égalité dans le sacrifice ils se résigneront avec plus de courage. Pour alléger le budget de l'Etat, le Gouvernement a pris des dispositions dont il ne dissimule ni la rigueur, ni la hardiesse. On a dit qu'elles constituaient dans le sens le plus complet du mot « une action de salut public ». Et nous pouvons espérer que les sacrifices consentis ne dureront pas plus que l'état de chose qui les nécessite; le Gouvernement l'affirme lui-même dans son rapport général au Président de la République: « Les sacrifices seront automatiquement réduits lorsque des excédents seront constatés dans l'exécution du budget général de l'Etat »

Cela constitue une certaine garantie. Les événements qui suivront nous montreront si elle est suffisante. Il ne faut cependant rien exagérer, nous savons tous que nulle œuvre humaine n'est parfaite. On ne peut espérer en quelques semaines et en quelques textes renouveler l'organisation complète de l'Etat Français.

Cette nouvelle réglementation peut paraître insuffisante et fragmentaire malgré le grand nombre des matières touchées. Et il appartiendra à la jurisprudence qui suivra les décrets-lois de combler les lacunes législatives tout en jouant le rôle d'élément modérateur. Elle permettra, grâce à une interprétation humaine et raisonnable des décrets, d'assouplir le régime de restrictions sévères auquel les Français seront désormais assujettis.

Ainsi, avec le temps, ces innovations se façonneront et s'adapteront progressivement à la physionomie générale de notre économie nationale régénérée.

Le Gouvernement a conscience d'avoir fait son devoir ; il le dit nettement dans son rapport général au Président de la République: « Le Gouvernement a conscience d'avoir

tracé la voie à suivre et d'avoir placé les matériaux nécessaires à la disposition des ouvriers de bonne volonté » (12)

Souhaitons que les « ouvriers de bonne volonté » sachent accomplir leur tâche avec tout le zèle que l'on peut en espérer.

(12) *Journal Officiel* du 31 octobre 1935.

PREMIERE PARTIE

COMMENT DES MESURES PRISES TOUT D'ABORD
DANS UN BUT D'ASSAINISSEMENT MONETAIRE
ONT ETE ETENDUES AU DROIT CIVIL

CHAPITRE PREMIER

INCIDENCES DES DECRETS-LOIS
SUR QUELQUES POINTS PARTICULIERS
DE NOTRE DROIT CIVIL, AYANT PRINCIPALEMENT
POUR BUT LA REALISATION D'ECONOMIES

Nous venons de voir dans l'introduction dans quelles conditions l'article unique de la loi du 8 juin 1935 a été voté. Son but est avant tout la lutte contre la spéculation et la défense du franc. Le Gouvernement a voulu éviter la dévaluation monétaire qui eût entraîné pour les diverses catégories sociales des sacrifices injustes parce que inégaux et atteignant surtout, pour le plus grand profit d'une spéculation aux aguets, les moins favorisées d'entr'elles. En outre la dévaluation du franc eût aggravé encore l'instabilité

mondiale, principal obstacle à la reprise des affaires. Enfin, elle n'eût pas dispensé la France de l'effort nécessaire pour équilibrer son budget en déficit. En légiférant par décrets-lois le Gouvernement a donc voulu protéger le franc contre la dévaluation. Mais nous verrons par la suite qu'il a largement dépassé ce but. Les décrets-lois se sont multipliés, perturbant en partie l'économie générale de notre vieux Code Civil. La réforme a pris une extension considérable: des lois entières, depuis longtemps en usage, ont été remaniées; d'autres ont été anéanties. Il y a cependant une explication logique et rationnelle: le législateur n'a pas eu de peine à faire admettre ces nouveaux principes juridiques à une époque où, comme la nôtre, les rapports d'ordre économique subissent si souvent, et parfois si brusquement, des transformations extrêmement profondes.

L'adaptation nécessaire du Droit aux réalités exigeait depuis longtemps une mise à jour des textes légaux; elle s'est faite sous l'influence du grand mouvement économique de ces dernières années. C'est uniquement la crise générale qui a poussé le législateur à effectuer ces graves remaniements. Il a dû, néanmoins, opérer avec certaines précautions et progressions; d'où des difficultés, des tâtonnements et des hésitations dans l'application des premiers décrets-lois. Nous en voyons la preuve dans la durée éphémère de certains d'entre eux: certains promulgués le 16 juillet ont été modifiés ou complétés le 30 octobre (13). Mais il ne faut rien exagérer avant d'avoir examiné dans son ensemble cette législation récente. Le Gouvernement d'ailleurs ne méconnaît ni sa sévérité ni son caractère parfois exorbitant

(13) Décret du 16 juillet 1935 portant réduction de 10 % des loyers.

des principes et des règlements consacrés. M. Pierre LAVAL était convaincu de leur efficacité d'ensemble; il espérait bien qu'ils marqueraient une importante étape dans l'œuvre de redressement économique de notre pays. Et c'est en étudiant, dans des sections différentes, chacune des incidences des Décrets-Lois sur notre Droit civil que nous pourrons nous rendre compte si elles peuvent se traduire par des résultats décisifs.

Nous aurions pu classer les décrets-lois d'une manière assez systématique suivant leurs objectifs; deux grandes idées directrices nous auraient alors guidé: d'une part, les décrets à objectif financier, parmi lesquels la réduction du taux de l'intérêt, la réduction de 10 pour 100 des loyers et des dettes hypothécaires, enfin le remboursement anticipé des dettes; d'autre part les décrets remaniant d'autorité nos institutions civiles: décret modifiant la procédure d'envoi en possession des biens en deshérence et ceux qui concernent le droit de correction paternelle et la tutelle des enfants naturels.

Mais nous avons estimé qu'il était plus commode d'étudier les décrets-lois dans leur ordre chronologique d'apparition car il est assez malaisé d'introduire une grande homogénéité dans une agglomération de textes qui régissent des matières très diverses.

Les quatre décrets-lois que nous avons rassemblés dans cette première partie peuvent paraître assez dissemblables et pourtant ils présentent certains points de contact. La baisse du loyer de l'argent fait partie des mesures contre la vie chère et la simplification des formalités pour l'envoi en possession des biens en deshérence évite des frais à l'Etat. Enfin, les réductions de 10 pour 100 du prix des loyers et des intérêts des dettes hypothécaires visent à la fois à diminuer le coût de la vie pris en soi et à faire sup-

porter plus facilement par des sortes de compensations les sacrifices exigés de certains contribuables par les mesures proprement financières.

SECTION I

Taux de l'intérêt légal

Poursuivant sur le terrain de notre Code Civil le travail de réfection qu'il s'était imposé, le Gouvernement en a réalisé peu à peu les conditions indispensables, et parmi elles la détente du loyer de l'argent. Il faut, en effet, que l'on ne paie pas trop cher l'utilisation des capitaux au moment même où l'on veut diminuer le coût de la vie. Cette fixation du taux de l'intérêt par la loi présente la plus grande importance pour le commerce juridique. Elle est calculée suivant le revenu que l'argent aurait produit pour le créancier, si celui-ci avait pu le placer au moment fixé pour sa réception. Nous n'envisagerons pas ici les nombreuses fluctuations du taux légal de l'intérêt aux diverses périodes de l'histoire. Rappelons seulement que la loi du 18 avril 1918, tenant compte de l'élévation considérable du loyer de l'argent depuis la guerre de 1914, avait fixé le taux légal à 5 % en matière civile et 6 % en matière commerciale.

Le décret-loi du 8 août 1935 (14) a pris en considération la baisse qui s'est produite dans le loyer de l'argent et a

(14) Voir *Journal Officiel* du 9 août 1935.

ramené le taux légal de l'intérêt à 4 % en matière civile et à 5 % en matière commerciale. C'est une des premières manifestations des mesures restrictives exigées par les décrets-lois.

SECTION II

DECRET TENDANT A SIMPLIFIER LA PROCEDURE D'ENVOI EN POSSESSION DES BIENS EN DESHERENCE

Le législateur de 1935 a été amené à simplifier la procédure d'envoi en possession des biens en déshérence.

Lorsqu'une succession s'ouvre et qu'il n'y a aucun héritier pour la recueillir, on dit qu'elle est en déshérence. Ce mot vient directement du latin « *des-haeres* » qui signifie « sans héritier ». La déshérence suppose qu'il n'y a pas d'héritier à la succession, ou que tous ceux qui pouvaient la recueillir ont renoncé. En pareil cas, l'Etat va faire valoir ses droits sur les biens en vertu de l'article 768 du Code Civil: « A défaut de conjoint survivant, la succession est acquise à l'Etat ». Mais il doit accomplir un certain nombre de formalités pour obtenir l'envoi en possession des biens en déshérence. Nous n'examinerons pas à quel titre l'Etat reçoit la succession, la question étant très controversée et dépassant nettement le cadre de notre exposé. Nous indiquerons seulement, d'une façon assez sommaire, la procédure d'envoi en possession de l'Etat et les modifications apportées par le décret-loi du 30 octobre 1935 (15).

(15) *Journal Officiel* du 31 octobre 1935, page 11.432.

On sait que l'Etat, étant un successeur irrégulier, n'a pas la saisine; il doit donc se faire envoyer en possession des biens héréditaires selon les exigences de l'article 770 de notre Code Civil (15 bis). L'Administration des Domaines doit demander par requête l'envoi en possession au tribunal du lieu de l'ouverture de la succession; elle doit aussi prendre des mesures conservatoires: faire apposer les scellés sur les biens et faire l'inventaire. L'article 770 ajoute: « Le tribunal ne peut statuer sur la demande qu'après trois publications et affiches dans les formes usitées, et après avoir entendu le Procureur de la République ».

Telle est, dans ses grandes lignes, la procédure d'envoi en possession des biens en déshérence prescrite par l'article 770 du Code Civil.

Quelles ont été les modifications apportées par le décret-loi du 30 octobre 1935?

Nous avons vu que pour exercer le droit de déshérence de l'Etat, l'Administration des Domaines est tenue de demander au tribunal l'envoi en possession. Dans le « Rapport au Président de la République » qui précède le décret-loi, l'auteur expose que la jurisprudence n'est pas uniforme en ce qui concerne l'admission de cette requête par les tribunaux. « Alors que, dit-il, dans plusieurs départements, les requêtes sont rédigées par le directeur de l'Administration des Domaines et présentées par l'intermédiaire du Procureur de la République, certains tribunaux exigent que l'Etat ait recours au ministère d'un avoué. Or l'intervention d'un avoué entraîne des frais élevés, souvent hors de proportion

(15 bis) Voir cours M. VIALLETON sur les successions.

avec l'importance des successions à appréhender, et cela bien que plusieurs de celles-ci soient comprises dans des requêtes collectives ».

Le Gouvernement considère donc que cette conséquence entrave l'exercice du droit de déshérence et occasionne des dépenses absolument injustifiées, puisque l'avoué se borne tout simplement à reproduire les renseignements qui lui sont fournis par l'Administration. C'est dès lors ce qui a motivé l'article premier du décret-loi, ainsi conçu :

Article premier. — « L'Administration des Domaines est dispensée de recourir au ministère d'un avoué pour demander l'envoi en possession des successions en déshérence dans les conditions prévues par l'article 770 du Code Civil ».

Donc, première innovation intéressante, suppression du rôle de l'avoué qui faisait double emploi avec celui du directeur des Domaines, et diminution des frais de cette procédure.

Le deuxième point de l'article 770 qui a été modifié est le suivant : l'envoi en possession de l'Etat ne pouvait être prononcé qu'après trois publications et affiches dans les formes usitées. Ces formalités étaient destinées à prévenir les héritiers qui n'auraient pas eu connaissance de l'ouverture de la succession. A l'époque du Code Civil, en effet, une publicité renouvelée pouvait se justifier, les facilités de communication étant alors rares, la presse et l'instruction peu répandues. On conçoit aisément qu'en 1804 le législateur devait prendre certaines précautions afin de prévenir tout héritier éventuel. Un délai assez long était indispensable pour permettre aux successibles habitant des pays éloignés de prendre connaissance de cette dévolution à l'Etat des biens auxquels ils auraient pu prétendre. Il n'en

est plus de même aujourd'hui. Avec le développement considérable des moyens de transports, avec la prodigieuse diffusion des facilités de communications, on n'a pas à craindre de tels inconvénients. D'autre part, depuis la limitation au 6^e degré de la vocation héréditaire par l'article 17 de la loi du 31 décembre 1917 (16), seules peuvent avoir des droits à exercer des personnes assez proches parentes du défunt, qui, le plus souvent, entretiennent avec lui des relations suivies et doivent normalement être informées de son décès en l'absence de toute mesure particulière.

Toutes ces raisons ont motivé l'article 2 du décret ainsi rédigé :

« Art. 2. — En ce qui concerne les mêmes successions, le Tribunal statuera 3 mois et 40 jours après une seule publication et affiche dans les formes usitées.

Il sera justifié de l'affichage par un exemplaire du placard signé du directeur des Domaines et revêtu d'un certificat du maire du lieu de l'ouverture de la succession ».

Ainsi le décret-loi aura réalisé une économie de frais et de temps car cette justification de l'affichage suffira au tribunal pour ordonner l'envoi en possession de l'Etat.

Les droits des héritiers seront désormais sauvegardés après une seule publication et affiche, et, suivant un usage déjà admis devant certains tribunaux, on supprimera l'intervention d'un huissier pour constater l'affichage

C'est la réforme nouvelle réalisée en ce qui concerne la procédure de l'envoi en possession de l'Etat sur les biens

(16) Article 755 du Code Civil (alinéa premier).

en déshérence. Sans porter atteinte aux droits des tiers elle paraît devoir procurer une économie appréciable: en simplifiant les formalités elle allègera le travail des agents de l'administration des Domaines, dont le temps pourra être employé à des tâches plus productives.

Il y aura enfin un avantage remarquable entraîné par le décret-loi: avec des formalités réduites on pourra réaliser plus rapidement, et dans de meilleures conditions, les biens dépendant des successions en déshérence. Il y aura plus d'homogénéité, plus de logique et de bon sens dans le déroulement de la nouvelle procédure. Ce sera, en quelque sorte, la suppression des intermédiaires et des attermolements de la Justice. Et, à ce point de vue tout au moins, il semble que l'on ne saurait contester l'opportunité de la réforme.

SECTION III

Décret portant réduction de 10 % des loyers

Par le décret du 16 juillet 1935 (17) le Gouvernement a entendu remédier à l'amputation des traitements des fonctionnaires et autres charges nouvelles apportées par d'autres décrets. On a pensé que l'une des principales charges qui grevaient les particuliers à notre époque était le paiement des loyers. La valeur locative ayant diminué depuis un certain temps, la suppression des 15 % annuels et légaux

(17) *Journal Officiel* du 17 juillet 1935.

a été considérée comme insuffisante (18), et le nouveau décret a réduit les loyers de 10 %.

Il faut, en effet, constater que la grande loi naturelle de l'offre et de la demande est plus forte que celle des hommes. C'est avec peine que ceux-ci essaient de la suivre tantôt par des lois d'augmentation, tantôt par des lois de réduction. En effet, au cours des années qui ont suivi la fin des hostilités on a vu apparaître en France ce que l'on a appelé « la crise du logement ». C'était à prix d'or seulement que l'on pouvait se procurer la plus modeste habitation. Puis, les années prospères succédant, les progrès de la technique facilitant chaque jour davantage la construction des immeubles, le législateur lui-même intervenant pour assurer l'assainissement des centres urbains et soutenir la lutte contre le taudis, on s'est trouvé en présence d'une véritable « crise de locataires » (19). Le prix des loyers, après une augmentation considérable, a baissé par le fait que les propriétaires n'ont plus trouvé de locataires, si ce n'est en acceptant des prix très réduits.

Ainsi s'expliquent ces mouvements, ascendant puis descendant, dans le prix des loyers. Le Gouvernement a considéré que l'œuvre de redressement économique et finan-

(18) Majoration annuelle de 15 % prévue par l'article 11 de la loi du 29 juin 1929 modifiant la loi du 1^{er} avril 1926 réglant les rapports des bailleurs et des locataires des locaux d'habitation (D. P. 1926-4, p. 113).

Cette majoration de 15 % n'a été payée que du 1^{er} juillet 1931 au 1^{er} juillet 1933, la loi du 30 juin 1933 étant venue le supprimer jusqu'au 1^{er} juillet 1934, c'est-à-dire pendant un an seulement.

(19) Un exemple local explique bien cette situation : à Montpellier, la construction de la Cité Universitaire a porté un préjudice certain aux propriétaires d'immeubles qui louaient des chambres aux étudiants. Devant la diminution du nombre des locataires ils ont dû baisser le prix des loyers.

cier allait entraîner pour certaines catégories de citoyens des charges nouvelles qui, tout en n'ayant qu'un caractère exceptionnel et temporaire, n'en affectent pas moins leurs moyens d'existence. Aussi a-t-il paru opportun et équitable de diminuer dans les mêmes proportions l'une des dépenses principales de la vie courante. C'est ainsi qu'a été envisagée la réduction de 10 % du montant des loyers aussi bien en ce qui concerne les locaux à usage d'habitation que ceux nécessaires à l'exercice de la profession.

Pour les locaux à usage commercial, industriel ou artisanal, on a fait revivre les effets de la loi du 12 juillet 1933 qui permet aux locataires de ces différentes catégories d'obtenir une réduction du prix de leur loyer.

Le décret-loi du 16 juillet 1935 suit la distinction générale des baux en locaux d'habitation et professionnels d'une part, et les baux à usage commercial, industriel et artisanal d'autre part. La première catégorie est visée par l'article premier du décret:

« Article premier. — A compter de la publication du présent décret, le prix actuel des loyers de tous locaux, appartements ou chambres loués nus ou en meublé, à usage d'habitation ou professionnel est réduit à titre exceptionnel et temporaire de 10 %. Toute majoration, sous quelque forme que ce soit, du nouveau prix ainsi déterminé, donnera lieu à application de l'article 13 de la loi du 1^{er} avril 1926, modifiée par la loi du 29 juin 1929 ».

On remarque dans cet article premier du décret la généralité des termes « tous locaux, appartements ou chambres... », dont il faudra déduire une application très étendue. Cette réduction s'appliquera dans toute la France et non dans certaines villes seulement comme celle de la loi

du 1^{er} avril 1926. Il n'y a pas, non plus, à s'occuper du chiffre du loyer ni de la nationalité de la personne. Enfin elle profite également aux locataires des habitations à bon marché et à ceux de la ville de Paris.

Il faut voir maintenant comment s'opère cette réduction de 10 pour 100 dans la pratique? Quelle sera sa base? Le décret du 16 juillet porte: « on réduit le prix actuel du loyer », c'est-à-dire le loyer qui était en cours le 17 juillet 1935. Le loyer seulement est réduit, non les charges, car elles ne constituent qu'un remboursement des débours faits par le propriétaire. La réduction résulte de plein droit de la loi; elle est automatique pour les locaux d'habitation et professionnels, mais elle est facultative pour les loyers commerciaux. Il pourra y avoir dans chaque espèce un point de fait, laissé, en cas de contestation, à l'appréciation du juge. En outre, la réduction est faite à titre exceptionnel et temporaire; son point d'arrêt sera fixé par un autre décret. Quelles seront alors les sanctions qui suivront ce décret? Les propriétaires qui contreviendront aux nouvelles dispositions pourront s'exposer aux poursuites édictées par l'article 13 de la loi du 1^{er} avril 1926, modifiée par la loi du 29 juin 1929. Cet article 13 comporte deux sortes de sanctions: l'une est purement civile, c'est la nullité absolue de tout ce qui a été exigé, convenu, exécuté ou payé contrairement aux règles légales; l'autre est pénale: elle suppose l'intention frauduleuse et consiste à rendre l'auteur de l'infraction passible des peines prévues par l'article 419 du Code Pénal: « de 1 mois à 1 an d'emprisonnement, 500 à 10.000 francs d'amende ».

Examinons enfin l'article 2 du décret:

« ART. 2. — Pendant le délai de six mois qui suivra la publication du présent décret, les locataires, cessionnaires,

sous-locataires ou leurs ayants-cause titulaires de baux à usage commercial, industriel ou artisanal, conclus ou ayant pris cours avant le 15 juillet 1935 pourront introduire une action en révision du prix de leur loyer, dans les formes et conditions prévues par la loi du 12 juillet 1933 ».

Le principe de cet article est le même que celui de l'article premier, mais sa formule s'en différencie parce que les locaux d'habitation ou professionnels ont un prix licite tarifé par l'article 11 de la loi du 29 juin 1929, tandis qu'il n'en est pas de même pour les locaux commerciaux. Dans ce domaine, le législateur a toujours laissé au juge le soin d'apprécier suivant les espèces variant à l'infini. Tous les titulaires de baux de cette catégorie pourront donc tenter l'action en révision du prix. Les locataires ayant obtenu une réduction en vertu de la loi du 12 juillet 1933 peuvent en obtenir une nouvelle. Le Gouvernement a vu, que depuis quelques années, les loyers ont encore baissé ; or, tous ceux qui ont été réduits en vertu de la loi de 1933 ont forcément fait l'objet d'une demande en réduction intentée avant le 12 janvier 1934, dernier délai. On voit alors le grand avantage pour les locataires de cette époque qui, après le décret, seront réduits deux fois.

Quelles sont les conditions d'application de cet article 2 ? Sont soumis à la réduction « les baux à usage commercial, industriel ou artisanal, conclus ou ayant pris cours avant le 15 juillet 1935 ». C'est la seule condition exigée, mais elle doit être respectée. Le locataire pourra introduire l'action en révision « dans les formes et conditions prévues par la loi du 12 juillet 1933 ». Nous signalerons simplement ici les conditions dans lesquelles ce texte donne ouverture à l'action en révision sans envisager les nombreux points de détail. On pourra tenter cette action lorsqu'on n'aura pas

payé le prix de 1914 pendant dix ans de 1919 à 1929; lorsque le principal locataire aura sous-loué; lorsqu'aucune clause ne fera obstacle à la révision. Ce sont les cas prévus par cette loi de 1933. Mais certains points de cette loi de 1933 ont soulevé de graves difficultés: un bail devait avoir une durée de 6 ans au moins pour donner droit à la réduction (20). Or, le décret-loi du 16 juillet 1935 concerne les baux « conclus ou ayant pris cours avant le 15 juillet 1935 ». Il nous suffira, pour donner une solution, de rappeler brièvement l'origine des décrets-lois. Le Gouvernement a voulu prendre une mesure générale destinée à faire baisser le coût de la vie; il faudra par conséquent envisager chacune des réformes sous la grande idée directrice des économies. Et d'ailleurs un décret du 8 août 1935 (21) est venu apporter des éclaircissements sur la procédure à suivre pour l'action en réduction des prix des baux commerciaux et industriels. Dans son rapport au Président de la République, le Gouvernement a considéré qu'il y avait lieu de soumettre les instances relatives aux loyers à de nouvelles règles de procédure. Nous nous contenterons de transcrire le texte du décret-loi du 8 août 1935, cette pure réglementation ne nécessitant, à notre avis, aucun commentaire spécial. Des deux articles, le premier règle la nouvelle procédure, le second organise la période transitoire:

« ARTICLE PREMIER. . : Les locataires, cessionnaires, sous-locataires ou leurs ayants-cause qui voudront obtenir une réduction du prix de leur loyer, en application de l'article 2 du décret du 16 juillet 1935, notifieront par lettre recom-

(20) Article 1, paragraphe 1 de la loi du 12 juillet 1933,

(21) *Journal Officiel* du 9 août 1935.

mandée avec avis de réception ou par acte extra-judiciaire, leur demande au bailleur.

A défaut d'accord amiable entre les parties et dans les délais prescrits, à peine de forclusion, le président du tribunal de la situation de l'immeuble sera saisi, par déclaration faite au greffe. Il pourra se faire remplacer par un magistrat du siège et, au tribunal de la Seine, même par un juge assesseur.

Huit jours au moins à l'avance et par lettre recommandée du greffier avec avis de réception, le président du tribunal ou le juge délégué convoquera les parties qui comparaitront en personne ou pourront se faire remplacer par un avoué ou un avocat régulièrement inscrit, dispensé de procuration.

Le juge procédera à la tentative de conciliation. Il dressera procès-verbal soit de la non-conciliation, soit de l'accord intervenu. Dans ce dernier cas, le procès-verbal sera revêtu de la formule exécutoire.

Faute de comparution ou de représentation, ou à défaut de conciliation, les parties seront convoquées à nouveau, dans les mêmes formes et conditions que ci-dessus, devant le juge qui pourra ordonner une expertise et rendre une ordonnance fixant le nouveau prix du loyer. Les décisions du juge ne seront susceptibles ni d'opposition, ni d'appel.

Elles seront susceptibles de pourvoi devant la commission supérieure instituée par la loi du 14 décembre 1920, en se conformant aux dispositions de l'article 51 de la loi du 9 mars 1918 et de l'article 4 de la loi du 14 décembre 1920 ».

« ART. 2. — Le présent décret produira effet à l'égard des instances en cours, introduites en application de la loi du 12 juillet 1933, si elles ne sont pas en état d'être jugées par le tribunal qui en est saisi ou si elles n'ont pas donné lieu à appel devant la cour.

Elles seront portées, en l'état, devant la nouvelle juridiction compétente et la décision rendue produira effet à dater du jour de la demande, conformément aux dispositions de l'article premier, paragraphe 3 de la loi du 12 juillet 1933 » (22).

C'est toute la nouvelle procédure qui sera suivie dans une action en réduction du prix d'un bail commercial ou industriel.

Nous en aurions terminé avec les décrets-lois relatifs à la législation sur les loyers, s'il ne nous restait à examiner une dernière réforme du 30 octobre fixant notamment, pour l'application de la réduction de 10 pour 100, le montant forfaitaire des charges non déterminées dans le bail (23).

Ce texte est venu préciser la portée de certaines dispositions du décret du 16 juillet fixant la réduction de 10 pour 100 du prix des loyers. Ce décret a fait naître des difficultés d'interprétation et le Gouvernement a voulu apporter aux mesures déjà prises en cette matière, les améliorations jugées indispensables pour combler les lacunes que la pratique a révélées.

« ART. PREMIER. — La réduction de 10 pour 100 du prix des loyers des locaux à usage d'habitation ou professionnel, prévue par l'article premier du décret du 16 juillet 1935, n'est pas applicable aux charges locatives.

Lorsque les charges sont comprises dans le prix global du

(22) Ce paragraphe 3 est ainsi conçu: « Les baux conclus au choix des parties pour des périodes successives et ayant pris cours avant le 1^{er} juillet 1933, dont l'ensemble égale ou dépasse six ans, pourront être révisés ».

(23) Décret-loi du 30 octobre. *Journal Officiel* du 31 octobre 1935, p. 11.473.

loyer, le montant en est fixé forfaitairement à 15 % du loyer et à 25 % en cas de chauffage de l'immeuble. Cette disposition ne produira effet qu'à partir du terme à courir jusqu'au 1^{er} janvier 1936. »

Cet article premier a donc pour unique but de régler quelques points particuliers pouvant faire l'objet de difficultés. L'article 2 étend l'application du décret du 16 juillet aux loyers des locaux des personnes morales de droit public.

« ART. 2. — La réduction de 10 % du ~~prix~~ des loyers des locaux à usage d'habitation ou professionnel, prévue par le décret du 16 juillet 1935, est applicable aux loyers des locaux pris à bail par les administrations publiques, dépendant de l'Etat, des départements et des communes, par les établissements publics, ainsi que par les œuvres de bienfaisance, d'assistance et de prévoyance sociales, et les œuvres scientifiques, de caractère désintéressé, reconnues d'utilité publique. »

Enfin l'article 3 abroge l'article 20 de la loi du 1^{er} avril 1926, modifiée par la loi du 29 juin 1929 (24).

Ce sont, dans leurs grandes lignes, les modifications apportées à la législation sur les loyers. Avant d'en arriver à l'examen critique de ces nouvelles mesures, on va voir, dans une quatrième section, un décret pris le 16 juillet, ayant pour but d'atténuer les dettes hypothécaires.

(24) L'art. 20 de la loi de 1926 précisait que l'on ne pouvait changer l'affectation des locaux d'habitation jusqu'au 1^{er} janvier 1939 sans encourir une contravention. Cette disposition est supprimée par le décret-loi.

SECTION IV

Décret portant réduction de 10 % du montant des intérêts des dettes hypothécaires

« ART. PREMIER. — Tout propriétaire d'un immeuble affecté à la garantie d'une créance hypothécaire et productif de loyers qui auront été réduits par application des décrets pris en exécution de la loi du 8 juin 1935 bénéficiera, à titre exceptionnel et temporaire, d'une réduction de 10 % sur le montant des intérêts de sa dette.

« ART. 2. — Le présent décret aura effet à compter du 17 juillet 1935. »

Le Gouvernement a considéré que l'application des décrets sur les loyers a entraîné pour les propriétaires d'immeubles une diminution sensible de leurs revenus fonciers. Certains de ces propriétaires sont débiteurs de dettes hypothécaires dont les arrérages sont d'autant plus lourds que leurs loyers auront été réduits. Aussi, dans un but d'équité, a-t-on estimé qu'il convenait, à titre exceptionnel et temporaire, d'alléger le poids des intérêts afférents à ces dettes hypothécaires dont ils pourraient être redevables, dans la proportion de 10 % de leur montant. Ce décret est pris, en définitive, en contre-partie de la réduction qu'ont à subir les propriétaires d'immeubles. On veut diminuer les dépenses en leur octroyant une réduction dans leurs dettes hypothécaires puisque leurs revenus se trouvent aussi réduits.

(25) Décret du 16 juillet. *Journal Officiel* du 17 juillet 1935.

CHAPITRE II

AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE CES MODIFICATIONS

Après avoir étudié chacun de ces décrets il convient d'essayer de dégager l'esprit général de ces innovations, de voir si elles sont susceptibles de se combiner heureusement avec les mesures d'ordre proprement financier qu'elles accompagnent et de s'ajuster sans trop d'inconvénients à l'économie générale de notre droit civil. Sans doute, peut-on espérer que le Gouvernement n'aura pas fait œuvre vaine en appliquant cette politique des décrets-lois. Il y aura certainement une réduction générale des dépenses et une amélioration sensible de l'état de nos finances. On pourra voir en quelque sorte dans ces décrets, des « stimulants » qui encourageront les Français à réaliser des économies afin de se libérer d'un déficit chronique qui paralyse toutes les énergies et expose le pays à toutes les surprises. Mais il ne faudrait pas croire que les nouvelles mesures législatives suffiront à faire apparaître automatiquement une période d'abondance et de prospérité. Il y aura nécessairement une transition entre les années de crise et les années normales. Pendant un certain temps, le déficit budgétaire cessera de s'accroître, puis il diminuera peu à peu et deviendra insignifiant. C'est du moins ce que nous devons espérer!

Les décrets-loi, nous venons de le voir, ont touché à diverses matières. Tout d'abord, le taux de l'intérêt légal a été abaissé à 4 % en matière civile et à 5 % en matière commerciale. Il semble que l'on n'ait pas à déplorer une pareille innovation puisqu'elle peut contribuer à faire baisser le coût de la vie. C'est une condition utile et même nécessaire à la réalisation d'une période de restrictions et d'économies comme la notre. Cette mesure correspond aussi à un abaissement de la cherté de l'argent que le décret ne fait que consacrer.

Ensuite, les décrets-lois ont simplifié la procédure d'envoi en possession des biens en desherérence. Cette réforme apporte une diminution appréciable des frais de justice, qui sont généralement très élevés. On pourrait peut-être faire remarquer qu'il n'y avait pas urgence à modifier de tels points de détail à une époque où les difficultés à résoudre sont beaucoup plus lourdes de conséquences. Et l'on peut alors se demander quels sont les motifs qui ont amené le Gouvernement à remanier ainsi certains articles de notre vieux Code Civil, puisque l'unique but des décrets-lois est la lutte contre la spéculation et la défense du franc? Il n'y a, à notre connaissance, aucune raison spéciale, et la seule explication qui paraisse acceptable est la suivante: les bureaux des ministères qui ont préparé les décrets-lois ont profité de cette large faculté laissée au Gouvernement par la loi du 8 juin 1935 pour glisser dans les réformes, certains projets tendant à modifier quelques points particuliers du Code Civil. On ne saurait d'ailleurs contester l'énorme avantage de cette procédure, à savoir la rapidité avec laquelle elle se déroule; la réforme est acceptée sans trop de discussions et on évite les longueurs du parlementarisme! Mais notre vieux Code Civil sera dès lors modifié par un simple décret-loi! Cela pourra paraître assez étonnant,

et nous verrons plus loin jusqu'à quel point cette façon de légiférer peut être légale. L'article 770 du Code Civil se trouve en grande partie abrogé par le décret du 30 octobre, qui simplifie la procédure d'envoi en possession des biens en déshérence. Il faut toutefois se rappeler que le Gouvernement a agi en vertu de la loi des pleins pouvoirs et qu'en outre, le Parlement aurait pu s'opposer au moment de la ratification prévue par cette même loi.

La législation des loyers se caractérise par la méconnaissance de deux principes fondamentaux du droit civil, posés par deux articles de notre code, à savoir: le respect dû au droit de propriété, tel que le définit l'art. 544, et le respect dû aux contrats proclamé par l'art. 1134.

En réduisant de 10 % le prix des loyers, on pourrait supposer que le Gouvernement a dépassé les limites de la mission qui lui était confiée par le Parlement. Il aurait exagéré en intervenant dans la conclusion des contrats entre particuliers. En effet, d'après l'article 1134 C.C., les conventions font la loi des parties et on pourrait voir dans cette immixtion de l'Etat, une atteinte à ce grand principe. Cependant, nous pouvons, dès à présent, indiquer que le Gouvernement n'a fait qu'imiter les chambres lorsqu'elles ont voté la loi du 1^{er} avril 1926 réglant les rapports des bailleurs et des locataires de locaux d'habitation.

La diminution du prix des loyers prévue par le décret-loi du 16 juillet, n'a pas enthousiasmé les propriétaires d'immeubles. Ils se sont élevés contre cette réduction de leurs revenus, déjà si rudement éprouvés par la crise, car beaucoup de locataires sans ressources ne peuvent payer leur loyer et il est très difficile aujourd'hui de faire procéder à des expulsions. En outre, les bailleurs de locaux se sont élevés contre les taxes et les contrôles de toutes sortes qui leur ont été imposés.

Toutefois, il faut bien convenir que ces multiples innovations, ajoutées les unes aux autres, peuvent donner des résultats appréciables dans l'œuvre de redressement monétaire entreprise par le ministère Laval. Les propriétaires d'immeubles devront donc supporter leur part dans les sacrifices imposés à tous les Français en période de crise.

Enfin, le 16 juillet, un décret-loi a imposé une réduction de 10 % sur les arrérages des emprunts hypothécaires contractés par les propriétaires d'immeubles atteints par la diminution du prix des loyers. Il est en effet juste et équitable que celui qui doit supporter des restrictions dans ses revenus fonciers puisse obtenir à son tour certaines faveurs en ce qui concerne les dettes qu'il peut avoir à l'égard d'un tiers. Mais ce décret n'entraîne pas seulement des avantages. Il y aura aussi quelques inconvénients : les créanciers hypothécaires des bailleurs de locaux, sachant qu'ils devront désormais subir cette perte de 10 %, se montreront plus exigeants et plus méfiants. Ils demanderont de solides garanties puisque leurs contrats seront, dès l'origine, soumis à une réduction légale, et ils seront tentés de majorer le montant des intérêts. Mais ces inconvénients ne seront que passagers, puisque le décret prescrit lui-même que ces mesures sont prises « à titre exceptionnel et temporaire ».

Ainsi, nous venons de voir, dans cette première partie, une série de mesures nouvelles qui touchent à notre Droit Civil et principalement à la législation sur les loyers. Ce sont, en définitive, des mesures de restrictions et d'économies auxquelles nous devons tous nous soumettre. Quels que soient les sacrifices particuliers qui résulteront de leur application, elles n'en ont pas moins été imposées par les exigences de la situation et la nécessité d'assurer, dans l'intérêt général, la continuation du mouvement de baisse déjà enregistrée dans le coût de la vie.

DEUXIEME PARTIE

COMMENT PEUT-ON EXPLIQUER CETTE INTERVENTION DE L'ETAT DANS LES CONTRATS DE PUR DROIT PRIVE ?

Au moyen des décrets-lois, le Gouvernement a modifié un certain nombre de règles traditionnelles de notre Droit. Pour ne prendre qu'un exemple général, le grand principe de l'article 1134: « La convention fait la loi des parties » qui comprend aussi le principe de la libre disposition des biens, celui de la liberté du commerce, tout cela a été fortement atteint par la législation des décrets-lois. Le propriétaire ne peut plus discuter librement avec son locataire le prix du loyer, le décret-loi du 16 juillet lui impose une réduction de 10 %. De même le créancier hypothécaire verra ses revenus réduits par le décret qui abaisse de 10 % le montant des intérêts de sa créance.

Que faut-il penser de cet état de choses? Comment se peut-il que nous assistions à un tel bouleversement de notre législation? On peut enfin se demander jusqu'à quel point le Gouvernement peut-il, par de simples décrets-lois, remanier la structure de notre vieux Code Civil et intervenir aussi librement dans la conclusion des contrats entre simples particuliers? La grande question qui se présente à l'esprit du juriste est celle de la légalité des pouvoirs conférés

au Gouvernement. En outre, n'a-t-il pas abusé de la latitude qui lui était octroyée par la loi du 8 juin 1935? Comme le dit très justement M. JOSSERAND: « La loi du 8 juin 1935 a été comprise avec une générosité d'interprétation qui ne saurait guère être dépassée. La délégation conférée par le pouvoir législatif couvre, en effet, des mesures dont les unes sont sans rapport aucun avec la dévaluation de la monnaie, dont les autres sont dans une connexité tellement lointaine et fugitive qu'il faut, pour la découvrir, une certaine contention d'esprit; dont d'autres enfin, tout en rentrant plus ou moins exactement dans le cadre de l'opération, présentent cette particularité et encourent à notre avis ce reproche de bouleverser certaines règles du droit civil qui se trouve modifié » en fonction du droit fiscal et par voie de décret ».

Et c'est surtout ce dernier point que l'on remarque en étudiant les incidences des décrets-lois sur le Droit Civil. Le Gouvernement n'a pas hésité à toucher à ses anciennes règles pour réaliser des économies destinées à combler le déficit budgétaire. On pourra évidemment indiquer que le ministère Laval n'a fait qu'user légitimement de son droit en légiférant de cette manière. Si le Parlement avait été mécontent, il aurait, sans aucun doute, refusé la ratification avant le 1^{er} janvier 1936. Mais il semble qu'il y ait une explication assez logique: les chambres, à cette époque, étaient aussi gênées que les ministres. Les nécessités impérieuses du moment exigeaient formellement des mesures rapides et sévères. Aussi, des dispositions législatives qui nous surprendraient dans une période normale, ont-elles paru utiles et salutaires dans ces temps aussi troublés. Le Gouvernement a cru bien faire, il l'a souvent répété, en recourant à de tels procédés, et s'il réussit, il n'y aura aucune raison de lui reprocher sa témérité et sa hardiesse.

En 1914 et en 1926, on a légiféré de la même manière en raison de l'urgence des mesures à prendre dans des périodes d'agitation et on n'a constaté aucun inconvénient grave à ces sortes d'empiètements du pouvoir exécutif sur le législatif. On ne saurait, en effet, sans risquer de se montrer partial, critiquer son œuvre dans toutes ses parties. M. JOSSERAND écrit : « Ce n'est pas à dire que, parmi les réformes réalisées, dans le domaine du droit civil, par les nouveaux décrets, tout soit à déplorer; bien au contraire, l'esprit dans lequel elles furent conçues mérite généralement d'être approuvé, ce qui est critiquable, c'est uniquement le mode de réalisation, le procédé employé pour aboutir; l'intention était excellente, mais elle a été mal secondée, voire trahie par une technique insuffisante » (26).

En d'autres termes, le principe des décrets-lois touchant au droit civil était excellent, mais sa réalisation laisse à désirer à cause d'une incompétence fâcheuse des divers services chargés d'un travail aussi important. Car c'est avec le plus grand soin que l'on doit modifier la législation de notre pays, la moindre lacune ou la moindre erreur pouvant entraîner pour les particuliers des conséquences très lourdes, parfois même irrémédiables. En ce qui concerne les décrets-lois qui modifient le Code Civil, nous n'avons pas à déplorer de gros inconvénients. Mais une étude plus approfondie des projets et plus de soin dans leur rédaction aurait évité bien des surprises et bien des remaniements par des décrets ultérieurs. Nous verrons, en étudiant les modifications apportées au régime de la transcription, comment on a porté atteinte à la loi du 23 mars 1855 en ren-

(26) Note de M. Louis JOSSERAND. Dalloz Hebdomadaire, janvier 1936.

dant la transcription obligatoire pour les transmissions à cause de mort et les actes déclaratifs. Innovation importante comme on le voit ! Et quels pressentiments peut-elle faire naître dans l'esprit du juriste, sinon celui d'une instabilité inquiétante dans l'élaboration de la législation à venir. Cette multitude de décrets rappelle, comme le dit encore M. JossERAND « cette mer immense des lois dont se plaignait déjà le chancelier d'Aguesseau, et qui ne sont pas sans causer quelque appréhension aux juristes chargés de les étudier, de les commenter ou de les appliquer ». Que pourrait-on espérer d'un tel système, si ce n'est un amoncellement de textes qui risqueraient de se contredire et de plonger les hommes dans le plus profond désarroi. Ils doivent avoir confiance dans les règles supérieures qui régissent la collectivité ; mais il ne faut pas qu'ils vivent sous la menace continuelle de voir ces règles subitement bouleversées parce qu'il y a eu dans leur pays un simple changement de ministère !

Nous allons étudier, dans cette deuxième partie, les décrets autorisant le remboursement anticipé des dettes, ensuite les modifications apportées aux articles du Code Civil qui régissent la tutelle des père et mère ainsi que le droit de correction paternelle.

CHAPITRE PREMIER

DECRET AUTORISANT LE REMBOURSEMENT ANTICIPE DES DETTES (27)

On ne saurait rester insensible au caractère exceptionnel d'une telle décision, mais elle a paru au Gouvernement la plus modérée qui soit pour procurer une détente du prix de la vie et amorcer la solution générale du grand problème des endettements contractés à une époque essentiellement différente des conditions économiques présentes. Le Gouvernement dit dans son rapport, qu'il a « simplement cherché à rétablir le régulier fonctionnement de la loi de l'offre et de la demande en permettant à tout débiteur de rembourser sa dette afin d'être à même d'adapter, s'il y a lieu, sa situation aux conditions plus favorables du marché ou de la conjoncture économique ». Voilà certes une idée louable à première vue; nous verrons pourtant qu'elle ne présente pas uniquement des avantages.

Le premier décret en la matière est celui du 16 juillet 1935:

(27) Décret du 16 juillet 1935 au *Journal Officiel* du 17 juillet, page 7.669.

« Toute dette civile ou commerciale contractée par une personne publique ou privée antérieurement à la publication du présent décret peut, nonobstant toute clause contraire, être remboursée par anticipation.

« La présente disposition ne s'appliquera pas aux contrats conclus postérieurement à la publication du présent décret. »

A la lecture de ce texte, une première remarque s'impose: le caractère de généralité du décret; il s'appliquera à toutes sortes de dettes, contractées par toutes sortes de personnes. La seule condition exigée sera une date antérieure au 16 juillet 1935. L'application ne soulèvera donc aucune difficulté. Quelles en seront les conséquences? C'est encore un échec au vieux principe de l'autonomie des volontés privées. Cette intervention de l'Etat dans les conventions entre particuliers aura des conséquences. Lorsque deux personnes seront respectivement créancière ou débitrice l'une de l'autre, la débitrice pourra désormais rembourser sa dette par anticipation, c'est-à-dire se libérer de son obligation avant le terme qui avait été fixé. On voit les inconvénients pour le créancier: il a généralement un intérêt évident à conserver l'obligation jusqu'à la date fixée par la convention, car elle lui fournit un revenu qu'il ne touche plus si elle s'éteint. Le débiteur, au contraire, trouvera un sérieux avantage dans ce décret; s'il possède, à un moment donné, des capitaux qui lui permettent de se libérer avant l'arrivée du terme, il pourra, en observant toutefois les prescriptions du décret du 30 octobre, éviter de payer des intérêts, ou de veiller à la conservation de la chose, si la dette est un corps certain.

Cependant, cette disposition va à l'encontre du grand principe de notre droit civil qui veut que le paiement ait

lieu au terme fixé par la convention. Autre conséquence du pouvoir discrétionnaire du législateur des décrets-lois.

Enfin, remarquons le caractère rétroactif du paragraphe 2 du décret du 16 juillet: « La présente disposition ne s'appliquera pas aux contrats conclus postérieurement à la publication du présent décret ». Quelle a été l'intention du législateur? Il a estimé qu'une telle mesure, inspirée par des circonstances exceptionnelles, devait garder un caractère exceptionnel. Aussi en a-t-il limité l'application aux contrats en cours, laissant aux parties, instruites par l'expérience de la crise actuelle, le soin de négocier librement à l'avenir leurs conventions. Il faudra donc des contrats conclus avant le 16 juillet 1935 pour que le décret soit applicable, mais tous, parmi ceux qui auront une date antérieure, pourront s'en prévaloir. On a voulu avantager uniquement les débiteurs qui ont emprunté dans des conditions défavorables puisque leur dette a pris naissance au milieu d'une période peut-être très prospère, alors qu'ils devront rembourser en temps de crise.

Le décret du 16 juillet a été complété par le décret du 30 octobre 1935 (28) qui abroge, dans son article 7, le décret du 28 août 1935 (29). La réglementation nouvelle reprend le décret du 28 août; elle a déterminé les conditions dans lesquelles les débiteurs devront porter leurs offres de remboursement à la connaissance de leurs créanciers.

L'article premier stipule:

« Nonobstant toute clause contraire, le remboursement total ou partiel de toute dette civile ou commerciale peut,

(28) Décret du 30 octobre 1935 au *Journal Officiel* du 31 octobre, page 11.451.

(29) Décret du 28 août 1935 au *Journal Officiel* du 30 août 1935.

à toute époque, être effectué sous condition d'un préavis de quatre semaines au moins. La durée du préavis sera toutefois celle qui est fixée au contrat lorsque ce dernier aura stipulé, en cas de remboursement anticipé, un préavis d'une durée inférieure ».

Il en résulte qu'un débiteur pourra se libérer avant la date fixée pour le paiement, à condition d'aviser préalablement son créancier quatre semaines à l'avance. Mais il pourra se libérer plus tôt si le contrat a prévu le remboursement anticipé. Le contrat pourra même prévoir les formes du préavis, sinon le décret exige qu'« il sera porté à la connaissance du créancier par une lettre recommandée. Si le contrat ne comporte pas de clause de remboursement anticipé et s'il s'agit d'une dette représentée par des valeurs mobilières, le préavis est donné par une insertion au *Journal Officiel* ». (30). C'est pour assurer une publicité efficace destinée à prévenir les intéressés.

L'article 2 s'occupe du cas particulier où le remboursement anticipé a été prévu par un contrat de prêt non représenté par des valeurs mobilières. Le débiteur est tenu de verser une indemnité qui ne doit pas dépasser 3 pour cent du capital remboursé par anticipation. On a voulu protéger celui qui se libère avant l'échéance de la dette contre les exigences abusives d'un créancier malhonnête.

Les articles 3 et 4 règlent les remboursements anticipés des dettes civiles ou commerciales représentées par des valeurs mobilières: tirage au sort des titres et publicité; insertion au *Journal Officiel*.

L'article 5 dit: « Les dispositions de l'article premier du

(30) Article premier, paragraphe 2 du décret du 30 octobre 1935.

présent décret ne s'appliquent pas aux rentes, obligations et bons faisant partie de la dette de l'Etat ».

Enfin, l'article 6 complète l'article 327 du code de l'enregistrement en soumettant au droit fixe de 22 fr. 50 « les actes dressés conformément à l'article 1250, deuxième alinéa, du Code civil, pour constater la subrogation consentie par le débiteur qui rembourse sa dette par anticipation en exécution des décrets du 16 juillet et du 30 octobre 1935 ». Le législateur s'est ensuite montré bienveillant en décidant que « le droit proportionnel sera seul perçu lorsqu'il sera inférieur au droit fixe ». (30 bis).

Nous avons ainsi dans leurs grandes lignes les innovations apportées par les deux décrets-lois autorisant le remboursement anticipé des dettes. Nous en aurions terminé avec cette étude de « droit fiscal » s'il ne nous restait à signaler un décret du 16 juillet 1935 majorant le taux de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières au porteur (31).

(30 bis) L'article 6 du décret modifie ce régime pour les actes de subrogation ayant pour objet le remboursement anticipé des dettes, sous la triple condition :

1° Que la subrogation soit consentie par le débiteur, conformément à l'article 1250 (deuxième alinéa) du Code Civil.

2° Que le remboursement anticipé soit effectué en exécution des décrets du 16 juillet et du 30 octobre 1935, et qu'il se rapporte à une dette contractée avant l'entrée en vigueur du premier de ces décrets.

3° Que les actes constatant la subrogation mentionnent qu'ils sont faits en vertu des deux décrets précités.

Lorsque cette triple condition sera remplie, les actes dont il s'agit ne donneront ouverture, en principe, qu'au droit fixe d'enregistrement de 22 fr. 50, à l'exclusion des droits proportionnels de 1 fr. et 1 fr. 50 pour 100. Ce bénéfice est réservé aux subrogations consenties par les débiteurs.

(31) Décret du 16 juillet 1935 au *Journal Officiel* du 17 juillet.

Il relève de 17 à 24 pour cent le taux de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières au porteur, qui se prêtent le plus facilement à la fraude, tant en matière d'impôt général sur le revenu qu'en matière de droits de succession. Toutefois, afin de ne pas entraver les émissions des emprunts dans l'avenir, et pour favoriser la baisse du taux de l'intérêt indispensable, nous l'avons vu, à la reprise de l'activité économique du pays, le Gouvernement a exempté de cette majoration les émissions nouvelles.

C'est encore une mesure d'économie et de restrictions faisant peser des charges nouvelles sur les porteurs de titres.

CHAPITRE II

MODIFICATIONS APPORTEES PAR LES DECRETS-LOIS A CERTAINS ARTICLES DE NOTRE CODE CIVIL QUI ONT TRAIT A LA PUISSANCE PATERNELLE ET A LA TUTELLE.

Nous quittons à présent le terrain « fiscal » des décrets-lois précédents pour nous engager sur un domaine moins aride et comportant des considérations beaucoup plus morales que juridiques.

Depuis très longtemps, l'Etat s'est préoccupé de protéger la personne et les biens du mineur, c'est-à-dire de l'individu qui n'a pas encore atteint un degré suffisant de formation intellectuelle pour se conduire seul dans la vie.

« La tendance actuelle de notre jurisprudence et de notre législation est d'élargir encore ce champ d'action, et, plus généralement, de multiplier et de favoriser les interventions des pouvoirs d'Etat en vue de la protection de l'enfance, mal assurée trop souvent par les autorités familiales. » (32). Le législateur a dû intervenir dans le fonctionnement de la

(32) A. COLIN et H. CAPITANT. — Cours de Droit Civil Français, tome 1, 7^e éd., page 454.

puissance paternelle et, suivant les cas, l'augmenter ou la diminuer en raison des mauvais penchants de l'enfant ou de l'ardeur trop grande que montrent les parents à le corriger. Le droit de correction manuelle, qui était primitivement reconnu à certaines personnes (à Rome, la puissance du « *paterfamilias* »), n'est plus, aujourd'hui, considéré qu'en vue du but pour lequel il doit être exercé, c'est-à-dire le redressement des défauts de certains individus. L'efficacité des châtiments corporels était admise par les rédacteurs du Code civil. Aussi se sont-ils contentés de prévoir, dans les articles 375 à 382, la possibilité pour le père, ou la mère, ou même le tuteur, de faire enfermer l'enfant dans un lieu de détention.

Les rédacteurs des décrets-lois ont cru bon, à leur tour, de poursuivre cette œuvre salubre. Ils ont voulu adapter des textes déjà anciens aux circonstances nouvelles, car le système du Code était largement discrédité; il était dans la plupart des cas arbitraire, inefficace, et pouvait même exposer à la contamination morale des enfants simplement vicieux. D'ailleurs, les lois du 28 juin 1904 sur les pupilles de l'Assistance publique difficiles ou vicieux, et du 11 avril 1908 sur la prostitution des mineurs, avaient apporté des idées nouvelles qui ont servi de base à la réforme actuelle de notre Code. Le ministère Laval a profité des pouvoirs qui lui étaient conférés par la loi du 8 juin 1935 pour faire entrer « à coups de décrets » dans notre droit des innovations que nous n'aurions eues que très tard au moyen des lois ordinaires.

SECTION 1

Modification de l'article 389 du Code Civil. — Décret autorisant la nomination par le Tribunal d'un délégué chargé de veiller sur les intérêts moraux et matériels des enfants naturels (33).

La question de la protection des enfants naturels n'avait même pas été effleurée dans notre Ancien Droit. On les considérait comme n'ayant pas de famille et incapables de recevoir des successions ou des libéralités par donation ou par testament. Sous la Révolution, dans une pensée d'égalitarisme, on les assimila totalement aux enfants légitimes. Enfin, le Code Civil revint un peu en arrière et fit une place précaire aux enfants issus de deux personnes non mariées: lorsqu'ils avaient été reconnus, ils étaient soumis à la puissance paternelle.

Bientôt, la Doctrine et la Jurisprudence décidèrent que les enfants naturels devaient être mis en tutelle, du moins quant à l'administration de leurs biens. Il y avait là une protection insuffisante car ces enfants, n'ayant pas de famille, devaient avoir un conseil composé seulement d'amis ou de personnes charitables. Un tel système était évidemment fâcheux. Et cependant, comme le disent MM. COLIN et CAPITANT (34): « La question de la protection

(33) Décret du 30 octobre 1935 au *Journal Officiel* du 31 octobre, page 11.464.

(34) A. COLIN et H. CAPITANT. — Cours de Droit Civil Français, tome I, 7^e édition, page 556.

des mineurs enfants naturels présente un grand intérêt pratique dans une société où le nombre des enfants nés hors mariage est malheureusement très grand, surtout dans les classes pauvres, et où, parmi les enfants naturels, beaucoup ne sont reconnus ni par leur père ni par leur mère. »

C'est pour réformer cet état de choses que fut votée la loi du 2 juillet 1907, relative à la protection et à la tutelle des enfants naturels, qui a modifié les articles 383, 384 et 389 (douzième alinéa) du Code Civil. Le texte distingue plusieurs cas possibles : lorsque l'enfant a été reconnu, c'est-à-dire lorsqu'une personne a déclaré les liens de filiation qui l'unissent à lui, la tutelle appartient de droit au parent investi légalement de la puissance paternelle. Si l'enfant n'a pas été reconnu, il appartient au tribunal civil de désigner un tuteur et un subrogé-tuteur lorsque cette mesure présente quelque utilité. Dans les deux cas, le tribunal est investi des fonctions du conseil de famille. A ce titre il offre toutes garanties d'impartialité et de compétence voulues pour sauvegarder les intérêts du mineur. Il s'acquittera de ses fonctions mieux que le conseil de famille du Code Civil. Mais l'expérience a montré que si, dans la grande majorité des cas, les parents naturels qui ont reconnu leurs enfants les élèvent avec le même soin que le feraient des parents légitimes, il n'en est pas toujours ainsi en ce qui concerne les tuteurs ou les subrogé-tuteurs des enfants naturels non reconnus. Leur désignation est souvent délicate et difficile, et il peut arriver qu'ils fassent preuve d'incapacité ou de négligence dans l'exercice de leurs fonctions. Or, jusqu'à présent, le tribunal n'avait pas à sa disposition les moyens d'investigation suffisants pour être avisé de ces défaillances.

Le Gouvernement a eu l'idée de combler cette lacune

législative par ce moyen si commode des décrets-lois. Il expose, dans son rapport au président de la République : « Tenant compte de ces considérations, nous avons songé à permettre au tribunal de désigner un délégué qui sera chargé de le renseigner et de suppléer à l'inexpérience ou à la mauvaise volonté des représentants légaux de l'enfant. Nous avons pensé que, pour le choix de ce délégué, la plus grande liberté devait être laissée au tribunal, qui cherchera soit dans les services publics d'assistance sociale, soit dans les œuvres privées, soit dans l'entourage de l'enfant, la personne susceptible de lui porter le plus grand intérêt sans être astreinte aux charges et aux responsabilités d'une tutelle. » Le Gouvernement a toutefois limité la possibilité de désignation d'un délégué au cas où le mineur n'est reconnu ni par son père ni par sa mère. Il a pensé, en effet, que l'adjonction aux parents d'une tierce personne serait juridiquement inconciliable avec le droit de puissance paternelle, et qu'en fait elle serait de nature à éveiller des susceptibilités et à provoquer des conflits dont, en définitive, l'enfant ferait les frais. D'ailleurs, dans les cas graves, les lois existantes permettent d'assurer la sécurité du mineur (35).

Le décret-loi du 30 octobre apporte donc une idée nouvelle : la nomination d'un délégué chargé de surveiller le fonctionnement de la tutelle des enfants naturels, organisée par la loi du 2 juillet 1907. Le décret s'exprime en ces termes :

(35) La loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés. Dalloz Périodique 1890, 4^e partie, page 15.

« Le paragraphe 12 de l'article 389 du Code Civil modifié par la loi du 2 juillet 1907, est complété ainsi qu'il suit :

« Si l'enfant naturel n'a été reconnu ni par son père, ni par sa mère, le tribunal pourra, même si la tutelle a été régulièrement organisée, désigner soit d'office, soit sur réquisitoire du procureur de la République, un délégué chargé de veiller aux besoins matériels et moraux de l'enfant. Le délégué proposera toutes mesures utiles à la personne et à la conservation des biens du mineur, au procureur de la République, qui, s'il y a lieu, présentera requête au tribunal en vue de leur application. Si l'enfant est reconnu par l'un de ses parents postérieurement à la nomination du délégué, ce dernier cessera d'office d'exercer ses fonctions.

« Les présentes dispositions ne sont pas applicables aux enfants assistés soumis à la loi du 27 juin 1904 ».

Il y a là une mesure qui paraît assez analogue au régime de la liberté surveillée de notre droit pénal; il s'applique aux mineurs délinquants selon l'article 20 de la loi du 22 juillet 1912 (36). Le législateur des décrets-lois a laissé au procureur de la République le soin de recueillir et d'apprécier la valeur des mesures suggérées par le délégué. C'est pour éviter aux tribunaux l'obligation de statuer sur des propositions inopportunes: le délégué peut être extrêmement honnête et consciencieux, mais ses connaissances juridiques pourront être assez réduites et il ne distinguera

(36) Article 20 de la loi du 22 juillet 1912 sur les tribunaux pour enfants et adolescents et sur la liberté surveillée: « Le tribunal peut prononcer provisoirement la mise en liberté surveillée d'un mineur de treize à dix-huit ans, sous la garde d'une personne ou d'une institution charitable qu'il désigne et dont il dirige l'action »,

pas nettement entre les mesures qui peuvent être prises et celles qui ne peuvent l'être. Dès lors, que peut-on reprocher à ce décret-loi ? Remarquons tout d'abord que cette nomination du délégué est purement facultative ; cela résulte d'un argument de texte, le mot « pourra » ; cette désignation est laissée au pouvoir discrétionnaire du tribunal. Des difficultés seront inévitables : certains enfants naturels non reconnus auront un délégué chargé de veiller à leurs besoins matériels et moraux, d'autres, au contraire, n'en auront pas. En outre, les tribunaux auront ainsi un travail supplémentaire, et comme ils sont déjà bien encombrés, il est à craindre qu'ils ne consacrent que très peu de temps à ces nominations de délégués. Enfin, si le délégué, une fois nommé, néglige de présenter requête au tribunal pour demander les mesures qu'il estime nécessaires dans l'intérêt du mineur, la réforme restera lettre morte.

Le paragraphe 2 du décret nous laisse assez perplexes ! Il indique que cette nomination du délégué sera toute conditionnelle ; sa fonction sera essentiellement révocable : il suffira que l'un des parents reconnaisse l'enfant. Sans doute, dans la pratique, cette éventualité se produira rarement, mais elle pourrait permettre à certaines personnes de s'acquitter de leur mission sans aucun zèle, puisque une simple reconnaissance de l'enfant suffit à les destituer !

Le paragraphe 3 précise que ces dispositions ne sont pas applicables aux enfants assistés soumis à la loi du 27 juin 1904. Ces enfants sont placés en province, sous la tutelle du préfet ou de l'inspecteur départemental, dans le département de la Seine, sous celle du directeur de l'Assistance publique (37).

(37) Articles 11 à 18 de la loi du 27 juin 1904, Dalloz Périodique 1905, 4^e partie, page 16.

La réforme du décret-loi que nous envisageons est évidemment limitée. Elle ne répond pas exactement au désir de quelques-uns, parmi lesquels nous nous rangeons modestement, qui voudraient voir étendre obligatoirement à tous les enfants naturels l'organisation d'une tutelle étroitement surveillée. Le Gouvernement a estimé qu'une telle exigence aurait pour résultat d'augmenter le nombre des affaires soumises aux tribunaux civils dans des proportions assez considérables pour rendre obligatoires des créations de postes qu'il semble impossible d'envisager. En effet, on a réduit, durant ces dernières années, le montant des dépenses de l'Etat en limitant le nombre des fonctionnaires. De plus cette extension d'une tutelle à tous les enfants naturels a paru inutile au législateur, notamment dans l'hypothèse très fréquente où le mineur ne possède aucun bien. « Les services d'assistance sociale sont actuellement suffisamment développés, la charité et la bonne volonté privée suffisamment généreuses pour signaler aux Parquets et aux tribunaux les cas d'espèce où l'intervention de l'autorité judiciaire semble nécessaire ». (38).

Nous nous permettons de nous montrer quelque peu sceptiques sur ce dernier point. Nous doutons fort que, dans une période aussi troublée et aussi chaotique que la nôtre, où chacun songe anxieusement au lendemain, où le redressement économique préoccupe tous les esprits, nous doutons qu'il se trouve toute une légion de bonnes volontés pour se soucier du redressement moral de quelques membres de la société. Ce n'est pas à dire que tout sentiment moral soit banni de notre époque; mais nombreux sont ceux qui

(38) Rapport au Président de la République. *Journal Officiel* du 31 octobre 1935.

n'attachent pas à l'éducation des enfants dépourvus de famille toute l'attention et tout l'intérêt qu'elle mérite. Car ce sont ceux qui n'ont ni soutien, ni guide dans leur jeune âge, qui risquent le plus de commettre les pires excès et d'aller grossir le nombre, déjà si imposant, des jeunes détenus!

SECTION II

Modifications apportées aux articles 1 et 2 de la loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés.

La loi du 24 juillet 1889, dont les dispositions ont été complétées par la loi du 15 novembre 1921, énumère toute une série de cas de déchéance de la puissance paternelle. L'article premier du décret prévoit les cas de déchéance obligatoire, c'est-à-dire découlant de plein droit de la condamnation pénale prononcée contre les parents dans certaines hypothèses. Ce sont, en général, les attentats commis contre la personne ou la moralité de l'enfant. La déchéance, au contraire, est facultative dans les cas visés par l'article 2: condamnation grave encourue par les parents, inconduite notoire et scandaleuse, ivrognerie habituelle ou mauvais traitements. La déchéance de la puissance paternelle est générale: elle porte sur tous les droits et sur tous les enfants. Jusqu'au décret du 30 octobre 1935 elle ne laissait subsister que l'obligation alimentaire et le droit de successibilité réciproque. De même, la loi du 15 novembre 1921 avait réalisé deux importantes innovations :

le juge peut prononcer la déchéance totale ou partielle et elle peut être encourue en dehors de toute condamnation, pour un « défaut de soins ou manque de direction nécessaires compromettant soit la santé, soit la sécurité, soit la moralité de leurs enfants ». (39).

On hésite toujours, néanmoins, à priver de son autorité paternelle un homme qui a simplement des habitudes d'ivrognerie, mais qui soigne ses enfants aussi bien qu'un autre. Et il y a tout lieu de croire que c'est précisément cette idée qui a amené le législateur à compléter l'article 2 de la loi du 24 juillet 1889.

PARAGRAPHE PREMIER. — *Décret modifiant l'article premier de la loi du 24 juillet 1889 et dispensant du payement de la pension alimentaire aux ascendants, les enfants dont les parents ont été déchus de la puissance paternelle* (40).

Le dernier alinéa de cet article premier laissait subsister l'obligation alimentaire, énoncée à l'article 205 du Code Civil, à la charge des enfants dont les parents ont été déchus de la puissance paternelle. Le Gouvernement a trouvé anormal que des parents indignes, qui se sont parfois laissé aller à commettre des crimes sur la personne de leurs enfants, puissent un jour exiger d'eux le versement d'une pension. L'obligation alimentaire prévue par le Code est en quelque sorte la contre-partie des bons soins que l'enfant a reçus de ses parents et des frais nécessités par son éducation. Il serait injuste d'exiger des enfants une pension alimentaire pour subvenir aux besoins de ceux qui les ont maltraités ou abandonnés lorsqu'ils étaient encore incapa-

(39) Article 2 de la loi du 24 juillet 1889 modifiée par la loi du 15 novembre 1921. Dalloz-Périodique 1890, 4^e partie, page 15.

(40) Décret-loi du 30 octobre 1935 au *Journal Officiel* du 31 octobre, page 11.466.

bles de se suffire à eux-mêmes. Aussi le décret-loi a-t-il modifié ainsi le dernier alinéa de l'article premier de la loi du 24 juillet 1889 :

« Sous réserve d'une décision judiciaire contraire, cette déchéance dispense le ou les enfants à l'égard desquels elle a été prononcée des obligations énoncées aux articles 205, 206, 207 du Code Civil ».

Tout parent déchu de la puissance paternelle perdra donc son droit à pension alimentaire. Cependant, le Gouvernement a prévu les circonstances de fait où l'application de cette règle serait trop rigoureuse. Il a réservé aux tribunaux la possibilité de déroger au principe de la disposition nouvelle dans des cas d'espèce évidemment exceptionnels.

Le juge sera seul maître pour estimer s'il doit maintenir ou non l'obligation pour les enfants de subvenir aux besoins de leurs parents. Cette latitude nous paraît assez fondée, car il est impossible ici de tracer aux tribunaux des règles immuables. Ils se décideront, par conséquent, suivant les circonstances, afin d'appliquer tous les principes qui conduisent à la bonne justice.

PARAGRAPHE 2. — *Décret portant modification de l'article 2 de la loi du 24 juillet 1889 (41)*

L'idée générale qui se dégage de ce texte est la suivante : pour que la déchéance de la puissance paternelle soit encourue, il faut qu'une faute lourde puisse être retenue à

(41) Décret-loi du 30 octobre 1935 au *Journal Officiel* du 31 octobre, page 11.467.

la charge des parents. Or, il est des cas fréquents où l'indignité des parents n'est pas suffisamment établie, ceux-ci ayant beaucoup plus manqué d'expérience et de savoir faire que de bonne volonté. Dans les familles très modestes, parfois quelque peu arriérées, les gens ignorent totalement les devoirs auxquels la loi les soumet, et ils se soucient fort peu du rigoureux principe de notre Droit : « Nul n'est censé ignorer la loi ».

Le Gouvernement a voulu remédier à cet état de choses trop souvent, malheureusement, préjudiciable à l'enfant. Il a ainsi complété l'article 2 de la loi de 1889 en lui ajoutant le paragraphe suivant :

« En dehors des cas prévus par l'article premier et les six premiers paragraphes du présent article, lorsque la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de l'enfant sont compromises ou insuffisamment sauvegardées par le fait des père et mère, une mesure de surveillance ou d'assistance éducative peut être prise par le président du tribunal, sur requête du ministère public. Cette surveillance ou cette assistance sera exercée par le personnel soit des services sociaux, soit des institutions agréées par l'autorité administrative ou le tribunal, ou encore par des particuliers qualifiés, notamment par les assistantes sociales ou les visiteuses de l'enfance ».

Ce décret donne au président du tribunal le droit de prendre des mesures qui n'auront aucun caractère de déchéance à l'égard des parents, mais qui tendront à le aider et à les faire conseiller dans l'exercice de leur devoir d'éducation de leurs enfants. On peut se demander si cette mesure donnera tous les résultats escomptés. Certes, les présidents des tribunaux s'acquitteront de leur mission avec

toute la compétence nécessaire, mais en sera-t-il de même pour le personnel choisi pour exercer cette surveillance ou cette assistance ? Il est possible qu'il ne consacre que très peu de temps à cette nouvelle mission qu'on lui confie, car il en résulte un supplément de travail. En outre, les parents suivront-ils à la lettre les conseils qui leur seront donnés ? Enfin, quelles seront les sanctions pour les contrevenants puisqu'on veut éviter la déchéance de la puissance paternelle ? Rien n'a été prévu par le décret, et ce laconisme déplorable nous permet d'entrevoir une efficacité toute relative de la réforme. Au surplus, peut-on dire qu'elle aura contribué à mettre davantage en relief les inconvénients d'une législation qui ne s'adapte que très difficilement aux circonstances actuelles, mais aussi à nous faire entrevoir qu'il y a des moyens de pallier ses défauts.

Nous allons maintenant examiner, dans une troisième section, une modification plus importante de notre Code Civil, à savoir le nouveau régime du droit de correction paternelle.

SECTION III

Décret portant modification des articles 376 et suivants du Code Civil (42)

Les articles 376 et suivants du Code Civil fixent les modalités de ce qu'il est convenu d'appeler le droit de correction paternelle, c'est-à-dire, pour reprendre la définition de MM. A. COLIN et H. CAPITANT : « la faculté qui appartient

(42) Décret-loi du 30 octobre 1935 au *Journal Officiel* du 31 octobre, page 11.466.

aux parents, sous certaines conditions et modalités, de faire incarcérer l'enfant vicieux ou rebelle, afin de briser sa résistance ou de redresser ses mauvais penchants ». (43).

Les parents peuvent donc faire incarcérer leurs enfants lorsqu'ils leur donnent de graves sujets de mécontentement. Si l'enfant a moins de seize ans, les parents agissent « par voie d'autorité », c'est-à-dire sans fournir au tribunal les motifs qui leur ont fait prendre cette décision. Mais ils doivent agir « par voie de réquisition obligatoire » et solliciter sa détention lorsque l'enfant a seize ans ou plus, s'il a des biens personnels, si le père est remarié, enfin quand l'enfant exerce une profession. Dans tous ces cas, le père doit exposer sa plainte au président du tribunal, qui en appréciera le bien-fondé, après en avoir conféré avec le procureur de la République, et refusera ou délivrera l'ordre d'arrestation.

Le Gouvernement a pensé qu'une telle mesure est à la fois trop rigoureuse et inefficace. L'emprisonnement de l'enfant, loin de favoriser son amendement, n'est guère capable que d'aigrir son caractère et de provoquer chez lui les plus fâcheuses réactions. Tout en laissant au père la possibilité d'assurer une garde plus étroite de son enfant, le décret du 30 octobre supprime l'incarcération des mineurs par mesure de correction paternelle.

Le premier article du Code Civil modifié en la matière est l'article 376.

« Si l'enfant est âgé de moins de seize ans commencés, le père pourra faire ordonner son placement par autorité de justice. A cet effet, le président du tribunal civil

(43) A. COLIN et H. CAPITANT. — Traité de Droit Civil Français, tome I, 7^e édition, page 461.

devra, sur sa demande, délivrer un ordre d'arrestation. Le président du tribunal civil désignera en outre, pour une période qu'il déterminera, mais qui ne pourra excéder l'époque de la majorité, soit une maison d'éducation surveillée, soit une institution charitable, soit toute personne agréée par l'autorité administrative ou les tribunaux et qui sera chargée d'assurer la garde et l'éducation de l'enfant ».

L'article 376 du Code Civil est largement retouché. Le décret a substitué au mot « détention » le mot « placement » qui s'harmonise mieux avec le nouveau régime appliqué aux mineurs; ils ne seront plus emprisonnés mais simplement surveillés et contrôlés. Le président du tribunal saisi par le père devra choisir une maison d'éducation publique ou une œuvre privée à laquelle il confiera l'enfant dans le but d'assurer son relèvement moral. Le mineur sera beaucoup mieux surveillé tout en étant plus libre; il n'aura pas ce sentiment humiliant et pénible d'être « détenu », qui rend tout amendement à peu près impossible. Traité avec douceur et bienveillance, il pourra plus facilement réfléchir et se soumettre, petit à petit, à l'autorité paternelle jusqu'à sa majorité.

L'article 377 du Code Civil fixait la durée de l'incarcération à un mois pour les mineurs de seize ans, à six mois pour les mineurs de seize à vingt ans. Le décret-loi l'a ainsi modifié:

« Depuis l'âge de seize ans commencés jusqu'à la majorité ou l'émancipation, le père pourra requérir le placement de son enfant. Il s'adressera au président du tribunal civil qui, sur conclusions du procureur de la République, pourra ordonner l'arrestation de l'enfant et assurer sa garde dans des conditions prévues à l'article précédent ».

Puisque la mesure nouvelle apporte au régime en vigueur un adoucissement notable, la courte durée que le Code Civil avait prévue pour la sanction ne peut plus se justifier. Le Gouvernement estime qu'il y a intérêt à ce que le mineur soit soumis pendant un temps assez long à un régime d'éducation appropriée; les heureux effets du redressement moral que l'on tentera d'opérer ne pourront se produire immédiatement. Il y aura une période d'attente pendant laquelle le mineur devra rester « en observation » afin que l'on puisse constater les résultats obtenus par le placement. Mais qu'arrivera-t-il si le mineur s'habitue mal à cette nouvelle existence? La continuation du régime ne saurait être que néfaste à l'amendement de l'enfant, et de nature à développer ses mauvais instincts. La mesure n'aura plus alors d'« heureux effets »; ils seront, au contraire, opposés à ceux que l'on pouvait attendre.

Il est vrai que le nouvel article 379 vient largement atténuer cet inconvénient possible par ses nouvelles dispositions :

« Les mesures de garde ordonnées peuvent toujours être révoquées ou modifiées par le président du tribunal à la requête du procureur de la République ou à la demande du père ou de toute autre personne qui les a sollicitées ».

L'ancien article 379 laissait à la discrétion du père seulement la possibilité d'abrégéer ou non la durée de la détention: « Le père est toujours maître d'abrégéer..., etc. ». Le décret du 30 octobre lui enlève ce pouvoir pour le donner au président du tribunal, qui appréciera et fixera, mieux que toute autre personne, la durée des mesures par lui ordonnées. On a voulu, de cette façon, mettre l'enfant à l'abri de tout arbitraire; ses parents et le ministère public

ont la faculté de solliciter du président la modification de ces mesures. Selon sa conduite, le mineur verra la durée de son placement diminuée ou augmentée; mais la personne qui réclamera des modifications devra toujours s'adresser au juge qui a ordonné les premières mesures.

L'article 380 du Code Civil n'est que très légèrement touché par le décret-loi :

« Si le père est remarié, il sera tenu, pour obtenir le placement de son enfant du premier lit, lors même qu'il serait âgé de moins de seize ans, de se conformer à l'article 377 ».

On a simplement remplacé dans le texte primitif le mot « détention » par le mot « placement », qui correspond bien à l'esprit dans lequel les décrets-lois ont voulu transformer le droit de correction paternelle.

La même remarque s'impose en ce qui concerne l'article 381. Mais ici le législateur des décrets-lois a ajouté un deuxième paragraphe qui apporte une conception toute nouvelle :

« La mère survivante et remariée ne pourra obtenir le placement de son enfant qu'en se conformant aux dispositions des articles 468 du Code Civil et suivant les formes et conditions de l'article 377 ».

Le Gouvernement a cru devoir combler une lacune de la loi. Le Code Civil ne prévoyait pas, en effet, que la mère puisse exercer le droit de correction paternelle. Le rapporteur du décret-loi nous donne l'explication: « La raison de ce silence, dit-il, est facile à comprendre: le législateur a redouté la haine du second mari de la mère ». Avec le système du Code, la mère remariée perdait complètement

le droit de correction, tandis que le mariage du père lui fermait seulement l'exercice de ce droit par voie d'autorité. Le mari se voyait donc avantagé par la loi, contrairement au principe qui veut que la puissance paternelle appartienne à la fois au père et à la mère (44). Car il peut arriver que la mère ait légitimement à se plaindre de son enfant; il faut alors lui accorder la possibilité de réclamer son placement par autorité de justice. Pour éviter tous abus de la part de la mère on a subordonné l'exercice de son droit à l'autorisation unanime du conseil de famille. Il peut se faire que la femme remariée subisse une profonde influence de son second mari, peut-être hostile à l'enfant du premier lit surtout s'il a lui-même des enfants de son premier mariage, et cela nuit aux enfants de la femme. A ce point de vue le décret apporte une innovation utile qui évitera peut-être des mauvais traitements à de nombreux enfants. Il semble donc que l'on doive dès à présent approuver une telle décision qui ne peut donner que des résultats heureux.

Le décret-loi du 30 octobre a en outre légèrement modifié l'article 382 du Code Civil qui réglementait la « détention » de l'enfant ayant des biens personnels ou exerçant un état. Le nouvel article 382 s'occupe du « placement » de cet enfant :

« Lorsque l'enfant aura des biens personnels, ou lorsqu'il aura un état, son placement ne pourra, même au-dessous de seize ans, être ordonné que dans les conditions et formes prévues par l'article 377.

« L'enfant placé pourra s'adresser au procureur général

(44) Article 372 du Code Civil: « L'enfant reste sous l'autorité de ses père et mère jusqu'à sa majorité ou son émancipation ».

près la Cour d'appel qui, après avis du procureur de la République, fera son rapport au premier président de la dite cour et après en avoir donné avis au père, à la mère ou au tuteur et après s'être entouré de tous renseignements utiles pourra révoquer ou modifier les mesures prises par le président du tribunal civil ».

On a donné à l'enfant lui-même une voie de recours : il peut s'adresser au procureur général et lui demander la modification de la décision prise à son égard. Le décret n'a pas apporté, on le voit, un changement notable à l'article 382 du Code Civil, aussi il nous paraît superflu d'insister davantage. Nous envisagerons immédiatement la dernière modification, entraînée par ce décret du 30 octobre, à l'article 468 de notre Code qui régit l'administration exercée par le tuteur sur la personne et les biens du mineur. L'article 468 nouveau est conçu en ces termes :

« Le tuteur qui aura des sujets de mécontentement graves sur la conduite du mineur, pourra, s'il y est autorisé par une décision du conseil de famille prise à l'unanimité, solliciter le placement du mineur, dans les formes et conditions prévues par l'article 377, même si le mineur est âgé de moins de seize ans ».

On a voulu atténuer les mesures rigoureuses, parfois même inhumaines, appliquées sous l'empire du Code de 1804. L'ancien article 468 prévoyait pour le mineur qui donnait au tuteur des sujets de mécontentement graves, la peine de la réclusion, non sans avoir été autorisé au préalable par une décision du conseil de famille. Il y avait là, il faut le reconnaître, un régime extrêmement sévère qui risquait de compromettre à la fois la santé physique et morale de

l'enfant. Le législateur des décrets-lois a cherché à éviter ces inconvénients en organisant le placement du mineur qui ne se conduit pas bien, même s'il n'a pas encore atteint l'âge de seize ans comme le prévoit l'article 377 du Code Civil.

En définitive, on peut, semble-t-il, attendre de cette innovation non pas un amendement certain et immédiat des enfants ayant un naturel vicieux, mais plutôt une meilleure compréhension de leur devoir, car cet adoucissement sensible des peines qui leur sont infligées contribuera dans une grande mesure à les replacer dans le droit chemin dont ils se sont trop écartés.

CHAPITRE III

APPRECIATION CRITIQUE DE CES INNOVATIONS

Après avoir examiné une à une les réformes apportées à quelques articles de notre Code par le décret-loi du 30 octobre, nous allons donner un rapide aperçu des avantages ou des inconvénients qui en résultent et des critiques que l'on ne manquera pas de formuler. Nous n'allons certes pas reprendre dans des sections différentes chacune de ces réformes, mais simplement examiner, dans une vue d'ensemble, les réflexions qu'elles suscitent.

Tout d'abord, pour considérer à nouveau le « droit fiscal » que nous avons étudié au début de cette deuxième partie, envisageons dans leurs conséquences les décrets autorisant le remboursement anticipé des dettes. Le Gouvernement a pensé que l'un des principaux facteurs d'aggravation de la crise actuelle résidait incontestablement dans la disparité apparue entre les charges de capital contractées pendant la période de prospérité et les ressources amoindries dont disposent aujourd'hui les débiteurs pour s'acquitter de leurs engagements. Le rapporteur du projet de décret écrivait : « Dans une période qui nécessite une adaptation constante des divers éléments de l'économie nationale, le maintien des clauses attribuant aux charges du

capital une fixité excessive constitue incontestablement une anomalie économique ». Il y a évidemment une grande différence entre l'époque à laquelle les débiteurs ont contracté et celle que nous traversons. Mais est-ce une raison suffisante pour imposer aux créanciers, eux aussi touchés par la crise, des sacrifices supplémentaires? Les avis, sur cette question, seront sans doute bien loin d'être unanimes. Nous dirons simplement qu'il faut laisser à la pratique le temps de nous montrer la valeur de cette innovation afin de pouvoir l'apprécier avec toute l'impartialité désirable. Contentons-nous d'espérer qu'elle atteindra entièrement son but en imposant aux créanciers des restrictions dans leurs revenus afin de favoriser la libération de débiteurs qui pourront se procurer des capitaux dans de meilleures conditions.

En ce qui concerne à présent les modifications apportées par les décrets-lois à la puissance paternelle, nous allons essayer de les apprécier globalement et aussi objectivement que possible. Il y a ici une intervention de l'Etat dans la puissance paternelle; il a touché aux droits d'éducation, de garde et de correction que la loi confère aux parents, en apportant cette idée nouvelle de « placement » alors que jusque-là le Code ne parlait que de « détention » ou de « réclusion ». Désormais l'enfant ne sera plus considéré comme un véritable prisonnier, mais seulement comme placé sous la garde et la surveillance d'une maison d'éducation, d'une institution charitable ou d'une personne agréée par l'autorité administrative ou les tribunaux. C'est la résultante d'un adoucissement certain de nos mœurs et d'une diminution dans la rigueur de la puissance paternelle primitive. Combien nous sommes loin de la « *patria potestas* » du droit romain qui conférait au père le « *jus vitae*

necisque », le droit de vie et de mort sur la personne de ses enfants. Avec le temps des lois sont intervenues pour rendre plus humain ce régime; de nos jours encore les décrets-lois viennent compléter utilement cette œuvre bienfaisante. Le Gouvernement a estimé que les mesures édictées le 30 octobre dernier sont excessivement favorables à la famille, car tout en respectant la discipline et l'autorité nécessaire des parents elles perdent leur caractère de pénalité et elles sont prises uniquement dans l'intérêt de l'enfant. Et l'on ne saurait trop louer le législateur d'avoir accentué la restriction du pouvoir des parents, envisagé souvent comme une puissance autonome et arbitraire, ainsi que le contrôle de plus en plus attentif des autorités judiciaires.

Il ne faut pas perdre de vue que de nos jours les progrès de la civilisation, avec le développement considérable des moyens de communications, on effroyablement accru la désagrégation de la vie de famille. A cause des difficultés de l'heure présente et de la gêne qui règne dans de nombreux ménages, l'enfant est obligé de travailler dès son plus jeune âge. Il s'habitue de bonne heure à gagner sa vie, et il se crée très vite une existence assez indépendante de celle de ses parents. Puis, peu à peu, il en arrive à se suffire à lui-même, et il ne tarde pas à s'éloigner des siens avec l'espoir de trouver un travail plus rémunérateur. C'est à ce moment que la puissance paternelle sera pour lui plus nuisible qu'utile car il sent naître en lui un irrésistible désir de liberté. Cependant il ne faut pas penser que l'enfant doive être alors livré à lui-même, ou que personne ne doive plus le surveiller ou même le corriger s'il néglige son devoir. Le législateur a voulu renforcer la protection des enfants en restreignant sensiblement les effets du droit de correction paternelle; mais il n'a pas voulu supprimer ce droit. Com-

me le dit avec juste raison M. GROLLEMUND: « Il ne semble pas qu'il faille abolir le droit de correction paternelle. Ce qu'il faut, c'est empêcher les abus de la part de l'éducateur, mais non pas le désarmer complètement à l'égard des enfants qui profiteraient de sa faiblesse et deviendraient d'odieus petits tyrans » (45).

Le Gouvernement n'est donc pas à blâmer d'avoir entrepris un tel amendement. On pourrait peut-être trouver étonnant qu'il ait songé à modifier le droit de correction paternelle à une époque où les difficultés atteignent surtout le budget de l'Etat. Nous penserons volontiers qu'il a saisi l'occasion qui lui était offerte par la loi des pleins pouvoirs pour remanier quelques textes législatifs n'ayant aucun rapport avec les préoccupations d'ordre financier qui s'imposaient. Ou bien le ministère Laval a voulu, peut-être, compléter l'œuvre de redressement économique de notre pays par un redressement d'ordre moral. Le texte lui-même de certains décrets-lois paraît nous confirmer toutes ces observations. Prenons un exemple typique: le décret-loi du 30 octobre 1935 sur le droit de correction paternelle débute ainsi (46):

« Le Président de la République Française,

» Sur le rapport du garde des Sceaux, ministre de la Justice,

» Vu la loi du 8 juin 1935 autorisant le Gouvernement à prendre par décret toutes mesures ayant force de loi pour défendre le franc.

(45) M. P. GROLLEMUND. — Revue critique de législation et de jurisprudence, juillet-octobre 1935, page 426.

(46) *Journal Officiel* du 31 octobre 1935, page 11.464,

» Le Conseil des ministres entendu,

» Décrète :

« Article premier. — Le paragraphe 12 de l'article 389 du Code Civil, modifié par la loi du 2 juillet 1907, est complété ainsi... etc » Cette formule, très générale d'ailleurs, qui précède tous les décrets-lois, est de nature à surprendre lorsqu'on la rencontre en tête de ceux qui traitent de la puissance paternelle ou de la protection de l'enfance ! Nous n'insisterons pas davantage sur ces petites anomalies de nos nouvelles lois, car nous devons reconnaître que le droit de correction paternelle qui donnait lieu bien souvent à des abus sera désormais un peu mieux contrôlé par les pouvoirs d'État. Ces nouvelles mesures seront certainement très salutaires aux enfants maltraités par des parents indignes. Elles faciliteront le contrôle de la justice sur les enfants placés sous sa sauvegarde et elles permettront d'éviter, dans l'avenir, à de malheureux enfants les souffrances imméritées que pourraient leur faire subir des parents dépourvus de tout scrupule !

TROISIEME PARTIE

LES MODIFICATIONS APPORTEES AU REGIME DE LA TRANSCRIPTION PAR LE DECRET-LOI DU 30 OCTOBRE 1936

Nous touchons à présent, dans cette troisième partie, à la plus importante des incidences des décret-lois sur le droit civil. Il s'agit, en effet, ici d'une réforme extrêmement grave qui bouleverse notre régime de publicité des transmissions immobilières, organisé par le Code civil pour les donations, et par la loi du 23 mars 1855 pour les actes à titre onéreux. Nous avons placé volontairement au terme de ce travail l'examen de cette innovation des décrets-lois à cause de son caractère particulier et de ses conséquences.

Les textes qui, jusqu'alors, régissaient la transcription, résultaient d'une longue évolution historique que nous ne pouvons passer sous silence et que nous étudierons d'une manière très succincte dans un premier chapitre de cette étude. Ils ont été jugés insuffisants pour l'époque actuelle, et le législateur des décrets-lois s'en est emparé pour assurer à la réforme plus de rapidité et plus de certitude.

La question de la publicité des mutations immobilières dans notre droit avait d'ailleurs auparavant attiré l'attention du législateur. On peut signaler spécialement une proposition de loi déposée sur le bureau du Sénat par MM.

BOSC, STEEG et MILAN, en 1933, dont se sont peut-être inspirés les auteurs du décret-loi. Mais toutes les propositions antérieures n'avaient pas abouti, le Parlement s'étant complètement désintéressé de la question. Enfin l'un des nombreux décrets-lois du 30 octobre 1935 (47) a eu pour but de compléter les dispositions législatives sur le régime de la transcription en rendant cette formalité obligatoire pour les transmissions à cause de mort et pour les actes déclaratifs.

Comme le dit M. NAST, professeur à la Faculté de Droit de Strasbourg: « Pour qu'un régime de publicité immobilière donne entière satisfaction aux besoins pratiques et le maximum de sécurité aux opérations financières, il est nécessaire: 1° Que tous les actes quelconques relatifs à la propriété des immeubles et aux droits réels immobiliers soient portés à la connaissance des tiers, de manière que ceux-ci soient à même de connaître exactement la situation juridique ou « l'état civil » des biens immobiliers; 2° Que toutes mutations quelconques qui se produisent dans la propriété des immeubles ou dans les droits réels dont ils sont grevés soient publiés, afin qu'il soit possible de retrouver sans crainte d'erreur la suite des propriétaires successifs et des titulaires successifs de droits immobiliers, et, par conséquent, d'établir facilement les origines de propriété ».

Une publicité efficace s'impose donc dans notre pays. Avant d'entrer dans la discussion proprement dite du nouveau décret, nous allons étudier, dans un premier chapitre,

(47) Décret-loi du 30 octobre 1935 au *Journal Officiel*, du 31 octobre, page 11.463.

(48) M. NAST. — Etude pratique sur la « Sanction du défaut de transcription immobilière et le décret-loi du 30 octobre 1935 » au Répertoire général du Notariat et de l'Enregistrement du 15 février 1936, page 93.

l'état de la législation, sur le régime de la transcription antérieurement à la réforme. Dans un deuxième chapitre nous essayerons de découvrir les véritables motifs qui ont amené le Gouvernement à s'occuper de cette matière. Nous exposerons ensuite dans un troisième chapitre les innovations du décret-loi du 30 octobre 1935, pour terminer enfin par quelques observations d'ordre critique sur les nouvelles dispositions législatives. Et nous aurons ainsi passé en revue les divers stades de l'évolution de notre droit en ce qui concerne la publicité des transmissions immobilières. C'est alors que nous pourrons nous rendre compte si le décret-loi a apporté une amélioration notable à ce régime ou si, au contraire, il n'a fait qu'augmenter encore la complexité de cette réglementation si délicate!

CHAPITRE I

LA LEGISLATION SUR LA TRANSCRIPTION ANTERIEUREMENT AU DECRET-LOI DU 30 OCTOBRE 1935

Ce n'est pas tout de suite que l'on est arrivé au régime de la transcription tel qu'il est organisé par le Code Civil et par la loi du 23 mars 1855. Aussi nous allons envisager sommairement les différentes étapes de cette évolution jusqu'à la veille de la réforme qui nous intéresse.

En Droit Romain le principe était que la propriété se déplaçait en dehors de toute formalité de publicité. La *mancipatio* et l'*in jure cessio*, exigeant la présence de témoins, donnaient à l'événement un certain caractère de notoriété. Mais cela disparut avec l'arrivée de la *traditio*, le simple transfert de propriété.

Dans l'ancien Droit les mutations mobilières sont restées clandestines sauf dans deux régions: dans les pays dits de nantissement (Flandre, Artois, Picardie, Ile-de-France) l'usage s'était introduit d'inscrire les transmissions d'immeubles au greffe de la justice seigneuriale, ce qui permettait au seigneur de connaître ces transmissions et de percevoir un droit de mutation; en Bretagne existait le système de l'appropriance par bannie, c'est-à-dire la mise en posses-

sion par voie d'annonces publiques orales, analogues aux bans de mariage, ensuite par une inscription sur des registres. Mais dans les autres provinces seules les donations étaient soumises, pour leur opposabilité à l'égard des tiers, à la formalité de l'« insinuation », c'est-à-dire à un enregistrement sur des registres spéciaux tenus aux greffes.

Dans le droit intermédiaire la loi du 9 Messidor An III commença par prescrire la publicité des hypothèques au moyen d'une inscription sur le registre du conservateur. Puis la loi du 11 Brumaire, An VII, améliora la réforme en assujettissant à la « transcription », ou copie sur les registres du conservateur des hypothèques, tous les actes translatifs de propriété ou de droits réels susceptibles d'hypothèques. A cette époque la transcription n'était pas une investiture de l'autorité publique; c'était seulement un procédé de publicité faute duquel le transfert de propriété n'était pas opposable aux tiers.

En 1804 le système de la loi de Brumaire n'était pas encore entré dans les mœurs; il donnait lieu à des frais que les intéressés, peu éclairés, considéraient comme frustatoires. Cependant la publicité des hypothèques fut consacrée; l'article 2134 du Code Civil décida qu'elles ne seraient opposables aux tiers que moyennant une inscription (49). Mais la formalité de la transcription était conservée pour les donations d'immeubles parce que, en cette matière, on était habitué depuis longtemps à la publicité. Aussi les premiers

(49) « L'inscription réalise une publicité analytique ou par extraits; ces extraits sont tirés d'un bordereau remis par les parties au Conservateur des hypothèques et qui ne contient que les mentions du contrat notarié d'hypothèques utiles à faire connaître au public ». A. COLIN et H. CAPITANT. Cours de Droit Civil, tome 1, page 980.

interprètes du code se demandèrent-ils pendant longtemps si la transcription était ou n'était pas nécessaire, et finalement ils se prononcèrent pour la négative. Les acquéreurs d'immeubles s'abstinrent donc de faire transcrire leurs titres afin d'éviter le paiement de droits que le Trésor percevait à l'occasion de cette formalité. La loi des Finances du 28 avril 1816 vint décider que le droit de transcription serait perçu d'office au moment du contrat, en même temps que le droit de mutation (50). Puis, après l'établissement du Second Empire et à la suite de l'institution du Crédit Foncier en 1852, en vue de faciliter les prêts hypothécaires, la nécessité de donner à la propriété foncière une assiette fixe apparut comme urgente. Et c'est ainsi que fut votée la loi du 23 mars 1855, dite loi sur la transcription en matière hypothécaire, qui rétablit et réglementa définitivement la publicité des aliénations d'immeubles et des constitutions de droits réels autres que les hypothèques et les baux à long terme.

La loi du 23 mars 1855 a consacré d'une façon fragmentaire l'idée de publicité. Nous allons voir combien son étendue est limitée, sa portée restreinte, son formalisme compliqué! Nous examinerons ce texte assez sommairement, car notre étude a seulement pour but de montrer les incidences des décrets-lois sur les divers points du droit civil. Mais il est évidemment indispensable, avant d'envisager les modifications d'une loi, de connaître la législation antérieure à la réforme, afin de juger de son ampleur, de ses avantages et de ses inconvénients. La loi de 1855 n'a pas touché au principe du Code qu'entre les parties le simple accord de

(50) Voir l'article 54 de la loi du 28 avril 1816.

volontés suffit pour opérer le transfert des droits réels immobiliers: en vertu de l'article 1583 du Code Civil, une vente d'immeuble entraîne le transfert de propriété entre les deux parties dès qu'elles sont tombées d'accord, la question de preuve étant mise à part. Depuis la loi du 23 mars 1855 le transfert ne s'opère à l'égard des tiers que si la vente a été transcrite à la Conservation des hypothèques. L'acquéreur d'un immeuble a par conséquent un intérêt considérable à transcrire le plus rapidement possible.

La transcription permet donc de porter à la connaissance des tiers les mutations immobilières. Son but essentiel est d'assurer la publicité de ces transmissions auprès du public; elle n'est d'aucune considération entre les parties; mais vis-à-vis des tiers le déplacement de la propriété est différé jusqu'au jour où la transcription est effectuée. Si, par exemple, le même individu vend deux fois le même immeuble, à Primus d'abord, puis à Secundus, celui-là sera préféré des deux acheteurs successifs non pas qui aura traité en premier lieu, mais qui aura le premier fait transcrire son titre. Le moment décisif pour la publicité à l'égard des tiers est celui de la transcription, non celui de l'acte. Ce résultat peut paraître étonnant et contraire à la règle: « *Nemo plus juris in alium transferre potest quam inipse habet* », c'est-à-dire qu'une personne ne peut transmettre à une autre plus de droits sur une chose qu'elle n'en possède elle-même. Mais on trouve une explication logique dans la distinction des deux points de vue: transfert de propriété entre les parties et transfert à l'égard des tiers.

Comment se réalise la transcription dans la pratique ? La loi du 23 mars 1855 a été modifiée et complétée par les lois du 13 février 1889 et du 24 juillet 1921. La publicité se fait en principe par la transcription pour les mutations im-

mobilières et les donations, et, pour les jugements prononçant la nullité ou la rescision d'un acte déjà transcrit, par une mention marginale.

Quels sont les actes qui doivent être transcrits pour être opposables aux tiers? Ce sont d'abord les actes entre vifs à titre onéreux translatifs ou constitutifs de droits réels ou immobiliers autres que l'hypothèque. Cette formule comprend:

1° Les contrats à titre onéreux réalisant un transfert entre vifs de propriété immobilière : vente, échange, dation en paiement, apport en société.

2° Les contrats à titre onéreux réalisant une constitution de droits réels sur un immeuble: servitude, usufruit, emphytéose, antichrèse.

3° Les renonciations à un droit de propriété ou à un autre droit immobilier: par exemple si un usufruitier renonce à son usufruit, c'est comme s'il le cédait au nu-propriétaire; il y a retransfert en sens inverse.

4° Certains jugements qui impliquent un transfert de propriété immobilière ou de droits réels immobiliers : ce sont les jugements constatant l'existence d'une convention verbale translatrice de propriété immobilière; en pareil cas le jugement tient lieu de titre.

Pour les jugements d'adjudication sur licitation, la loi du 23 mars 1855 faisait la distinction suivante: la transcription était requise si l'adjudication était prononcée au profit d'un étranger; elle ne l'était pas, au contraire, si l'adjudication avait lieu au profit d'un copartageant. Et cela parce que, dans ce dernier cas l'adjudication était considérée comme un simple procédé de partage; or, le partage est, dans notre droit, un acte déclaratif ne donnant pas lieu à transcription sous le régime de la loi de 1855. Nous verrons dans le chapitre suivant que, depuis le 1^{er} janvier 1936, on

assimile des deux cas et on rend la transcription obligatoire. L'article 2 de la loi de 1855, dans ses alinéas 4 et 5, soumet, en outre, à la transcription les baux des immeubles de plus de dix-huit ans et les quittances et cessions anticipées de loyers ou fermages correspondant à une période supérieure à trois ans. Il s'agit ici, en effet, de droits qui diminuent le droit du propriétaire de l'immeuble et que les tiers acquéreurs ont intérêt à connaître.

Il résulte de cette énumération que la loi du 23 mars 1855 a laissé en dehors de son application certaines actes effectuant néanmoins un transfert de propriété.

Ce sont, tout d'abord, les transmissions à cause de mort. On explique cette omission en disant que la mort est un fait assez connu par lui-même; de plus le successeur « *ab intestat* » n'a pas de titre écrit susceptible d'être reproduit sur les registres du Conservateur des Hypothèques. Cette absence de publicité présente des inconvénients : on peut très bien connaître le décès du propriétaire d'un immeuble mais il est plus difficile de connaître ses héritiers. Les tiers sont alors exposés à traiter avec l'héritier apparent qui, en réalité, n'est pas l'héritier le plus proche, et par conséquent cède des biens dont il n'est pas propriétaire. Dans ce cas la situation du tiers qui a traité sur la foi de l'apparence devrait être pleine de périls; il serait exposés à des révélations désagréables, peut-être même à des collusions frauduleuses, et certainement à la dépossession! Fort heureusement la jurisprudence a paré à ce risque fâcheux. La Cour de Cassation a décidé que « les actes d'aliénation passés par l'héritier apparent sont opposables à l'héritier plus proche qui fait plus tard reconnaître son droit. Par conséquent, ce dernier ne peut pas évincer l'acquéreur qui a traité avec l'héritier apparent » (51).

(51) DALLOZ. — Précis de Droit Civil, tome 1, page 467. Argument

Ensuite la loi de 1855 ne s'occupe pas des actes simplement confirmatifs ou déclaratifs de propriété, tels que le partage, la licitation tranchée au profit d'un colicitant. C'est à cause de la rétroactivité entraînée par l'effet déclaratif de ces actes; cet effet leur assure la stabilité, la sécurité. La transaction qui, d'après la définition de l'article 2044 du Code Civil, est « un contrat par lequel les parties terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître », doit être transcrite lorsqu'elle implique cession d'un immeuble, mais à la condition qu'il s'agisse d'un immeuble non litigieux.

Enfin la loi sur la transcription laisse de côté les résolutions qui fonctionnent de plein droit et sans jugement, soit en vertu de la loi, soit en vertu d'une clause de condition résolutoire insérée dans l'acte translatif. C'est le cas pour les ventes à réméré, ou ventes avec facultés de rachat. « Lorsque le vendeur rembourse le prix à l'acheteur, la vente est résolue *ipso jure* ; le vendeur redevient propriétaire. Or nulle transcription n'est requise. Les tiers devront prendre leurs précautions en exigeant de leur contractant la preuve que la résolution n'est pas déjà encourue dans le passé et qu'elle n'est plus à craindre dans l'avenir » (52).

Voyons maintenant comment s'effectue, dans la pratique, cette publicité réalisée par la transcription.

tiré de l'article 132 du C. Civil: « Si l'absent reparait, ou si son existence est prouvée, même après l'envoi définitif, il recouvrera ses biens dans l'état où ils se trouveront, le prix de ceux qui auraient été aliénés, ou les biens provenant de l'emploi qui aurait été fait du prix de ses biens vendus ».

(52) A. COLIN et H. CAPITANT. — Cours de Droit Civil Français, tome I, 7^e éd., p. 990.

Jusqu'à la loi du 24 juillet 1921 (53), c'était la copie sur un registre tenu par le Conservateur des hypothèques du lieu de la situation de l'immeuble. Aujourd'hui, ce n'est plus le Conservateur qui compose le registre; la personne qui veut effectuer la transcription lui remet deux documents conformes: deux expéditions s'il s'agit de transcrire un acte authentique, deux originaux si l'acte est sous-seing privé; l'un des documents sera rédigé sur du papier spécial fourni par l'Administration et restera au bureau de la conservation, l'autre sera rendu au déposant après avoir été revêtu par le Conservateur de la mention de la transcription (article 13 de la loi).

Il existe donc toujours un registre, mais ce n'est plus un registre de transcription. Ce sont, en quelque sorte, les particuliers qui le composent eux-mêmes. Cela allège la tâche et la responsabilité du Conservateur en le déchargeant d'un travail aussi lourd qu'inutile. Il y a, en outre, le registre des dépôts et le répertoire alphabétique pour faciliter les recherches. Le législateur de 1921 prescrit que les parties seront désignées par leurs noms et prénoms, dans l'ordre de l'état civil, leur domicile, la date et le lieu de leur naissance, et leur profession si elles en ont une connue. Le rôle du conservateur des hypothèques se borne donc à collectionner et à relier les bordereaux; il n'est pas juge de la validité des actes qu'il transcrit. L'article 4 de la loi de 1855 prescrit que: « Tout jugement prononçant la résolution, nullité ou rescision d'un acte transcrit doit, dans le mois à dater du jour où il a acquis l'autorité de la chose jugée,

(53) Loi du 24 juillet 1921 relative à la suppression du registre de la transcription et modifiant la loi du 23 mars 1855 (Voir au Dalloz Périodique 1921, 4^e partie, page 215).

être mentionné en marge de la transcription faite sur le registre ».

Quelles sont les sanctions de la publicité des mutations immobilières? La loi du 23 mars 1855 n'a pas rendu la transcription obligatoire. Il y a aujourd'hui un nombre considérable de mutations qui ne sont pas transcrites puisqu'on estime à vingt-six pour cent la proportion des ventes immobilières qui ne sont pas transcrites, ce qui ne les empêche pas d'être parfaitement valables. La loi n'a pas imposé la publicité, elle l'a simplement rendue utile au point que son absence peut faire courir à l'acquéreur négligent quelques légers risques, nous l'avons vu plus haut. Nous pouvons dès lors affirmer avec M. Josserand que « la transcription n'a qu'une efficacité relative; elle a pour but de résoudre les conflits entre les ayants-cause du même aliénateur; elle est sans application possible entre ayants-cause d'auteurs différents. S'il y a entente, collusion entre deux personnes, l'aliénateur et le deuxième acquéreur en vue de tromper le premier, la transcription est faussée, déviée de sa mission, et elle perd son efficacité habituelle: *Fraus omnia corrumpit*. Il y a eu abus de transcription » (54).

L'acquéreur d'un immeuble qui ne fait pas transcrire ne peut pas purger les privilèges ou hypothèques; il ne peut pas prescrire et risque de voir s'inscrire des privilèges ou des hypothèques du chef des précédents propriétaires.

Mais nous allons voir que le législateur de 1855 n'a accordé le droit d'opposer le défaut de transcription qu'à des personnes réunissant certaines conditions: article 3, paragraphe 1, de la loi.

(54) JOSSERAND. — Cours de Droit Civil positif français, tome I, page 850 et suivantes.

Quels sont ceux qui peuvent se prévaloir du défaut de transcription? Cinq conditions sont nécessaires et suffisantes (55) :

Première condition: il faut avoir acquis un droit sur l'immeuble.

Il en est ainsi pour toute personne ayant acquis la propriété d'un immeuble, un usufruit, une servitude, un privilège, une hypothèque sur cet immeuble. Cependant un créancier chirographaire n'a pas de droits sur l'immeuble aliéné par son débiteur. D'après la loi de 1855 il n'est pas un tiers pouvant se prévaloir du défaut de transcription: l'aliénation est parfaite dès qu'elle a acquis date certaine au moyen de l'enregistrement. Le créancier chirographaire pourra seulement exercer l'action Paulienne en invoquant la fraude. Il y a là un résultat contraire à l'équité puisque le créancier sera lésé, l'aliénation faisant disparaître entièrement le gage; il n'aura plus de garantie!

Mais notre droit prévoit deux cas où les créanciers chirographaires acquièrent un droit sur l'immeuble et passent dans la catégorie des tiers:

A. — Lorsque l'aliénateur a fait faillite, le syndic a le droit d'inscrire une hypothèque générale au nom de la masse des créanciers sur les immeubles du failli: article 490 Code de Commerce.

B. — Lorsque l'aliénateur vient à mourir les créanciers chirographaires invoquent le bénéfice de la séparation des patrimoines en vertu de l'article 878 du Code Civil, et prennent sur l'immeuble l'inscription de l'article 2111. Ce privilège a fait d'eux des « tiers » au sens de la loi de 1855.

Deuxième condition: il faut que ce droit soit soumis au

(55) M. E. BECQUÉ à son cours sur les obligations.

régime de la publicité. Il en résulte qu'un légataire particulier, un locataire dont le bail est inférieur à dix-huit ans, ne peuvent pas se prévaloir du défaut de transcription.

Troisième condition: il faut que la personne qui prétend se prévaloir du défaut de transcription ait un droit effectivement publié. On sait qu'entre deux personnes ayant acquis sur le même immeuble un droit soumis à publicité, celle-là l'emportera sur l'autre qui l'aura publié la première. Celle qui aura transcrit avant l'autre sera préférée. La loi permet d'inscrire valablement une hypothèque du chef du vendeur tant que l'acte d'aliénation n'a pas été transcrit; on dit que la transcription arrête le cours des inscriptions.

Quatrième condition: il faut que le conflit s'élève entre deux ayants-cause du même aliénateur. C'est entre les ayants-cause du précédent propriétaire que la loi a entendu régler les difficultés possibles. Elle considère comme des « tiers », et rend aptes à se prévaloir du défaut de transcription, ceux-là seuls auxquels pourrait préjudicier la clandestinité de l'acte non transcrit.

Cinquième condition: il faut que celui qui se prévaut du défaut de transcription ne soit pas lui-même responsable. Un tuteur, ayant acheté un immeuble pour son pupille et ayant négligé de transcrire, ne pourrait pas ensuite acheter le même immeuble et invoquer le défaut de transcription pour évincer son pupille. C'est évidemment par sa faute que la transcription de la première vente n'a pas été faite, il ne peut donc bénéficier de sa propre négligence: « *Nemo auditur propriam turpitudinem allegans* ».

Ces cinq conditions sont indispensables pour que le tiers puisse opposer le défaut de transcription, même si au moment où il a traité il était incontestablement de mauvaise foi, par exemple s'il connaissait l'aliénateur et savait qu'il acquerrait la chose d'autrui. Toutefois il ne faut pas aller

trop loin dans cette voie, et la jurisprudence est intervenue pour réprimer les cas où il y avait concert frauduleux entre le propriétaire et le deuxième acquéreur pour évincer le premier. Elle a décidé que le deuxième acquéreur ne serait pas préféré; elle a fait application de l'article 1382 du Code Civil: le second acquéreur a commis un délit envers le premier et il lui doit une réparation.

Nous terminons l'exposé du régime de la transcription antérieurement au décret-loi du 30 octobre 1935 par un simple aperçu du régime spécial appliqué aux donations, régi par les articles 939 et suivants du Code Civil. En vertu de ces textes, tous les actes de donations portant sur des biens immobiliers susceptibles d'hypothèques doivent être transcrits. La formalité est identique à celle de la transcription des actes à titre onéreux, mais ici la notion de « tiers » est plus large. L'article 941 nous dit: « Le défaut de transcription pourra être opposé par toute personne ayant intérêt »; cette formule comprend tout les acquéreurs et les créanciers chirographaires du donateur. En matière de donation, restent donc seuls privés de ce droit: le donateur lui-même, ses héritiers et légataires universels, qui sont les continuateurs de sa personne, enfin les personnes chargées de faire opérer la transcription, c'est le cas du tuteur du mineur donataire ou du mari de la femme donataire, article 940 du Code.

Telle est, sommairement envisagée, la physionomie générale du régime organisé par la loi sur la transcription. Sans doute un tel sujet aurait mérité une étude plus poussée, avec des décisions jurisprudentielles à l'appui; mais cela nous a paru dépasser le cadre de notre thèse sur les Décrets-Lois. Il était indispensable de mentionner les grandes lignes de la loi de 1855 afin de distinguer nettement les réformes profondes qui l'ont modifiée; et il était superflu

et même irrationnel de s'attarder aux détails d'un régime déjà ancien puisque le décret-loi du 30 octobre 1935 l'a grandement modifié.

Nous essayerons de dégager, dans un deuxième chapitre, les motifs qui ont amené le législateur des décrets-lois à bouleverser ainsi le système de publicité des mutations immobilières qui avait pourtant quatre-vingts ans d'existence.

La loi du 23 mars 1855 n'avait cessé de faire l'objet de vifs reproches, elle était mal venue, peu pratique, et cependant elle n'avait été que très peu touchée par la législation postérieure. Nous allons voir pourquoi et comment les décrets-lois ont entrepris cette œuvre d'une grande importance.

CHAPITRE II

LES MOTIFS QUI ONT AMENE LE GOUVERNEMENT A S'OCCUPER DE LA TRANSCRIPTION

Depuis fort longtemps les juristes et les praticiens étaient d'accord pour reconnaître que les dispositions de la loi du 23 mars 1855 sur la transcription étaient insuffisantes et que, pour réaliser une publicité vraiment satisfaisante des actes intéressant la propriété et les droits réels immobiliers, ces dispositions devaient être complétées (56). Les lacunes de la loi n'avaient pas échappé à l'attention des pouvoirs publics. Un décret du 30 mai 1891 créa une commission extraparlamentaire du cadastre chargée de préparer la réforme du régime foncier sur les bases d'une publicité réelle comportant l'immatriculation obligatoire et la force probante absolue. Mais le projet ne fut jamais déposé au

(56) Pour les critiques de la loi de 1855, nous renvoyons aux ouvrages ci-après.

PLANIOL et G. RIPERT. — Traité de Droit Civil, tome II, par Maurice PICARD, n° 683 et suiv.

JOSSERAND. — Cours de Droit Civil, tome I, n° 1748.

A. COLIN et H. CAPITANT. — Cours de Droit Civil Français, tome I, n° 936.

ROGER. — La réforme du régime foncier, 1922, pages 235 et suiv.

Parlement. Depuis, plusieurs idées ont été soumises aux Chambres; la dernière en date est celle de M. le Sénateur Bosc en 1933 devant le Sénat. Tout cela demeurerait néanmoins bien vague, et l'on se contentait de critiquer notre système de publicité des mutations immobilières sans essayer d'en amoindrir les graves défauts. La grande majorité de la Doctrine le trouvait incomplet, insuffisant et étroit; elle le trouvait, avec juste raison d'ailleurs, très peu rationnel et peu pratique, étant donné que l'idée de la loi de 1855 est, comme l'affirment MM. A. COLIN et H. CAPITANT : « celle de la relativité de l'acte translatif de droits réels, valable *inter partes* par le seul effet du consentement, inefficace à l'égard des tiers à défaut de publicité... Elle apparaît comme peu en harmonie avec le concept même du droit réel qui est, précisément, de constituer un droit absolu. Il y a évidemment contradiction à dire: par l'effet du contrat, l'acquéreur obtient un droit réel, c'est-à-dire, en définitive, qu'il restera relatif » (57).

Notre système de la loi de 1855 manque, en effet, de cohésion et de logique. Il était indispensable de le compléter, car de nombreux actes concernant les droits immobiliers n'étaient pas soumis à la transcription: les actes déclaratifs tels que le partage et la licitation au profit de l'un des indivisaires, jugement de résolution et annulation de titres qui ne devaient être que mentionnés en marge, enfin les mutations par décès. Toutefois, pour ces dernières, nous avons vu comment les inconvénients de notre système législatif avaient reçu une atténuation sensible grâce à une jurisprudence unanimement approuvée qui a fait une heureuse application de l'adage *Error communis facit jus*.

(57) A. COLIN et CAPITANT. — Cours de Droit Civil, tome I, n. 937,

Si nous nous plaçons à présent au point de vue économique, nous constatons que la loi de 1855 a démenti les espérances qu'elle avait suscitées pendant son élaboration. Elle devait avant tout consolider la propriété foncière; il est facile de se rendre compte que ce n'était qu'un espoir chimérique, puisque la transcription demeurait entièrement facultative! Sous la loi du 23 mars 1855, la soumission à la publicité est abandonnée à la discrétion des parties qui ignorent, le plus souvent, ses effets et se dispensent généralement de faire transcrire. Ce caractère non obligatoire de la formalité porte d'ailleurs ses conséquences: l'acquéreur court le grave danger d'être primé par l'un quelconque de ses auteurs.

On peut voir, par conséquent, d'après ces observations très sommaires, que l'état de la propriété foncière en France n'était pas régulièrement établi par cette loi de 1855. La transcription ne donnait pas toute sécurité à celui qui la faisait; elle ne lui garantissait pas la qualité de propriétaire; en d'autres termes, elle ne valait pas titre. Et cela laissait l'acquéreur négligent d'un immeuble à la merci de contestations de toutes sortes qui donnaient lieu à des procès toujours pénibles, parfois inextricables! C'est en présence de tels inconvénients que se trouvait le législateur des décrets-lois et l'on comprend aisément qu'il n'ait pas hésité à réformer notre système de publicité des mutations immobilières. Tout cela avait besoin de modification, d'unification et d'adaptation convenant mieux à notre époque. C'est pourquoi le ministère Laval a estimé opportun d'user des pouvoirs qui lui étaient conférés par la loi du 8 juin 1935 pour réaliser, par voie de décret-loi, une réforme urgente que le Parlement n'avait pas voulu faire, ou s'était révélé impuissant à faire! En effet, malgré les propositions émanées de

certains parlementaires plus avertis ou plus diligents que leurs collègues, les Chambres avaient toujours méconnu, par négligence ou par incompetence, l'intérêt primordial d'une telle réforme.

Aussi nous devons reconnaître au Gouvernement cet immense mérite d'avoir au moins tenté d'améliorer en partie le régime de la transcription. Mais nous verrons, au cours de l'examen du décret-loi, que ses auteurs ont considéré, avant tout autre, le point de vue fiscal, et c'est ce qui a peut-être entravé la bonne marche vers la solution d'un problème aussi capital. Il ne faut pas l'oublier, les décrets-lois ont été élaborés pour redresser les finances publiques, et celui qui modifie le régime de la transcription n'a pas fait exception à ce principe. Le décret-loi du 30 octobre vise la réalisation d'économies en diminuant les fraudes qui sont commises en pareille matière au préjudice du Trésor, ce qui ne l'empêche pas de modifier profondément les institutions de notre Code Civil.

CHAPITRE III

LE REGIME DE LA TRANSCRIPTION TEL QU'IL EST ORGANISE DEPUIS LE 1^{er} JANVIER 1936

Poursuivant son œuvre de restauration économique et financière si nécessaire à la sauvegarde du franc et à la lutte contre la spéculation, le Gouvernement s'est fait un devoir d'envisager dans tous les domaines de nos institutions les réformes propres à favoriser son action. Il a dès lors songé à régulariser les sources de revenus de l'Etat en réduisant au maximum les possibilités de fraude, et à réaliser effectivement des économies.

Dans le rapport précédant le décret-loi du 30 octobre nous trouvons les motifs de la réforme: « Nous avons été amenés, en ce qui concerne les actes translatifs de propriété immobilière, à rechercher les moyens de déceler, en cette matière, des fraudes qui privent chaque année le Trésor de ressources importantes, en même temps que d'assurer une plus grande sécurité dans les transactions d'immeubles et d'établir avec plus de certitude les origines de la propriété, en vue d'un meilleur fonctionnement du régime

des hypothèques et d'une mise à jour plus précise du cadastre » (58).

Cette longue phrase nous indique assez nettement le but que se propose le législateur des décrets-lois. Signalons tout d'abord que l'article 8 du décret stipule que « les dispositions entreront en vigueur le 1^{er} janvier 1936 ». Par conséquent, tous les actes portant une date antérieure, tous les décès survenus avant, restent soumis à l'ancien régime de la loi du 23 mars 1855. Nous allons, pour plus de commodité, étudier le décret-loi article par article, dans leur ordre numérique, en nous rapportant chaque fois à la disposition de la loi de 1855 qu'il modifie.

Deux points sont essentiels dans la réforme: elle augmente considérablement le nombre des actes soumis à transcription et elle donne à celle-ci un caractère obligatoire. Il y a là une innovation très importante puisque désormais la grande majorité des mutations immobilières sera assujettie à cette formalité qui deviendra par ce fait quasi-automatique.

Examinons la première mesure d'une portée toute générale, que préconise le décret, c'est-à-dire l'élargissement du domaine de la transcription. Le premier paragraphe de l'article 1 de la loi du 23 mars 1855 était ainsi conçu: « Sont transcrits au bureau des hypothèques de la situation des biens: 1° Tout acte entre vifs translatif de propriété immobilière ou de droits réels susceptibles d'hypothèques ». La première innovation du décret est de supprimer les mots « entre vifs » ; cela suffit pour rendre désormais la transcription obligatoire pour tout acte translatif

(58) Rapport au Président de la République au *Journal Officiel* du 31 octobre 1935, page 11.463.

d'immeubles ou de droits immobiliers, même s'il ne s'agit pas d'une mutation entre vifs (59). Mais nous verrons par la suite que ce principe reçoit une restriction notable.

Cette première disposition entraîne une grande extension du régime de la transcription. Avant le décret, en effet, de nombreuses mutations par décès échappaient à la formalité et donnaient lieu à des contestations extrêmement complexes. A l'avenir, les transmissions à cause de mort soit par voie de succession légale, soit par voie de testament, seront assujetties à cette forme de publicité. Pour les testaments ou les donations de biens à venir, on ne devra pas faire transcrire l'acte avant l'acceptation du bénéficiaire, puisque son refus peut fait tomber la libéralité.

Le paragraphe 4 de l'article premier de la loi du 23 mars 1855 déclarait susceptible d'être transcrit: « Tout jugement d'adjudication autre que celui rendu sur licitation au profit d'un cohéritier ». Cette restriction était conforme au système de la loi, d'après lequel les actes déclaratifs échappaient à la transcription. On sait que, lorsque l'adjudication d'un immeuble est prononcée au profit d'un colicitant, le jugement produit l'effet déclaratif du partage, par conséquent la transcription devient inutile. Cette exception disparaît avec le nouveau texte, paragraphe 2, qui exige que « tout jugement d'adjudication » soit transcrit. Cela résulte de la disparition de la distinction entre les actes translatifs et les actes déclaratifs au point de vue de la transcription, et du principe nouveau, qui se dégage de ce décret, que sont soumis à la transcription tous les actes constatant un changement de propriétaire. On pourrait ce-

(59) Décret-loi du 30 octobre au *Journal Officiel* du 31 octobre 1935, p. 11.464.

pendant faire remarquer qu'il y a peut-être là une extension exagérée du sens des termes de ce deuxième paragraphe. Il ne peut s'agir que des adjudications d'immeubles ou de droits immobiliers. l'objet même de la loi de 1855 l'exprime nettement et c'est à ce texte qu'il faut, en définitive, se référer pour la bonne interprétation du décret-loi du 30 octobre.

Le troisième paragraphe du décret ajoute à l'article premier de la loi régissant la transcription, une disposition qui soumet à la formalité :

« Tout acte ou jugement déclaratif de propriété immobilière ou de droits immobiliers ».

C'est l'une des principales innovations du décret qui vient combler l'une des plus graves lacunes de la loi de 1855. En vertu de cette disposition, au lieu de ne faire transcrire que les actes translatifs de propriété immobilière, on fera transcrire les actes déclaratifs (60). On voit immédiatement l'importance de ce nouveau texte à l'égard des partages et des actes équivalents, tels que les cessions de

(60) Une situation particulière peut se présenter pour les jugements relatifs à une contestation portant sur des immeubles ou des droits immobiliers. D'après M. MAZIN « ils ne sont sans doute pas translatifs et, sous l'empire de la loi de 1855, ils n'étaient pas en principe soumis à la transcription, sauf ceux qui déclaraient l'existence d'une convention verbale de la nature des actes à transcrire. Mais ils ont un caractère translatif et dès lors, en vertu du décret-loi, leur transcription est obligatoire, puisque la formalité est imposée pour les actes et jugements déclaratifs de propriété immobilière ou de droits immobiliers ». Note Ch. MAZIN : Les modifications apportées à la transcription par le décret-loi du 30 octobre 1935, au Répertoire Général du Notariat et de l'Enregistrement du 15 décembre 1935, page 689.

droits successifs immobiliers, ou les licitations. La transactions aussi, généralement considérée comme un acte déclaratif, devra être transcrite.

Le quatrième paragraphe ordonne la transcription des « attestations notariées destinées à constater désormais les transmissions par décès d'immeubles ou de droits immobiliers à un légataire ou à un seul héritier ». Ici le décret-loi nous révèle nettement une préparation incomplète et contraire à une bonne technique juridique, que l'on ne peut que regretter. On sent bien la préparation hâtive du projet par les bureaux des ministères et on conçoit aisément que de tels procédés ne sauraient qu'entraîner des lacunes ou des erreurs ! Le texte ne fournit pas, en effet, de précisions sur la manière dont l'attestation notariée, prévue en cas de transmission testamentaire ou *ab intestat* au profit d'un seul héritier bénéficiaire, doit être établie. Il n'y a rien en ce qui concerne les indications qu'elle doit contenir, rien au point de vue de sa forme. C'est ce qui explique que ce paragraphe de l'article premier du décret-loi ait déjà fait couler beaucoup d'encre chez les juristes, et qu'elle ait donné le jour à des conceptions nombreuses et variées (61).

(61) Voir l'étude de M. MAZIN, très récente, au Répertoire général du Notariat et de l'Enregistrement du 15 février 1936, n° 24.393. Pour lui, deux systèmes possibles : acte de notoriété établissant les qualités de l'héritier et du légataire et les immeubles dont le défunt était propriétaire. Dans une autre conception, l'attestation serait un véritable « certificat de propriété » ; le notaire attesterait que l'héritier est réellement propriétaire des immeubles délaissés par son auteur, ce qui implique nécessairement que ce dernier en avait la propriété.

De même la note de M. NAST, au Répertoire général du Notariat du 15 février 1936. De même dans la *Revue Hypothécaire*, avril-mai-juin 1936 : « La transcription des actes déclaratifs de propriété immobilière et des transmissions par décès ».

Une chose cependant est certaine: ce ne sera pas la déclaration de succession elle-même qui sera transcrite, ni même un extrait, mais une attestation notariée rédigée par un notaire. Il y a là un avantage énorme, celui de donner toute sécurité quant au droit de propriété du déclarant, mais aussi un inconvénient: il faut recourir à un notaire pour les successions les plus simples, ce qui évidemment augmente les frais. L'héritier devra fournir au notaire toutes précisions et justifications sur son identité. Nous ne pouvons donc que déplorer cette mauvaise législation innovée par ce paragraphe quatre de l'article premier du décret-loi. Il semble que des précisions officielles seraient nécessaires pour éclairer une situation aussi obscure. Elles faciliteraient la mise en vigueur de ce nouveau texte qui laisse les notaires dans la plus grande incertitude quoi qu'il augmente leurs honoraires.

Le dernier paragraphe ajouté par le décret à l'article premier de la loi de 1855 vise « Tous actes et jugements dont la transcription est prévue par les textes en vigueur ». Nous pouvons dire, sans crainte d'exagération, qu'il n'y a là qu'une disposition superflue, sans aucune portée particulière, puisqu'elle renvoie aux textes sur la transcription, c'est-à-dire aux articles 939 et suivants du Code Civil pour les donations, et à la loi du 23 mars 1855 pour les autres cas de transcription qu'elle prévoit.

L'article 2 du décret-loi vient compléter celui de la loi de cette manière:

« Sauf pour les actes visés dans les numéros 4 et 5 du présent article, ne sont admis à la transcription prévue par les dispositions qui précèdent et l'article premier, que: les actes authentiques, les actes sous-signatures privées déposés au rang des minutes d'un notaire, dans les trois mois de

leur signature, et les décisions de justice devenues définitives ».

Ainsi se trouve instituée une formalité nouvelle: le dépôt préalable de l'acte en l'étude d'un notaire. On remarque tout d'abord la généralité de cette mesure: elle s'applique à tous les actes régis par la loi de 1855 et par le décret-loi du 30 octobre, ainsi qu'à tous les documents non soumis obligatoirement à la transcription. Une seule exception est prévue pour les baux de dix-huit ans ainsi que pour les actes donnant quittance ou cession d'une somme équivalente à trois années de loyers ou fermages non échus (62). Ces actes constitueront donc une troisième catégorie à côté de ceux soumis à transcription et ceux qui en sont dispensés; ils pourront toujours être transcrits, même sans avoir été déposés en l'étude d'un notaire. En dehors de cette exception, les actes destinés à être transcrits doivent donc désormais ou bien être authentiques, ou bien déposés au préalable en l'étude d'un notaire dans les trois mois de leur signature.

Mais quelle sera la sanction si cette disposition du décret-loi n'est pas observée? Le Conservateur des hypothèques pourrait, semble-t-il refuser de transcrire. Mais il risquerait d'être condamné à des dommages-intérêts. De même nous ne pensons pas que le notaire puisse refuser d'accepter le dépôt d'un acte après le délai de trois mois à partir de sa signature. Aucun texte n'édicte une telle sanction. Le dépôt devra-t-il être effectué par toutes les parties ou par une seule? Le dépôt par toutes les parties donnerait la plus grande garantie. On a longtemps hésité; et ce n'est qu'au mois

(62) C. f. article 2, alinéas 4 et 5 de la loi du 23 mars 1855.

de février 1936 qu'on a obtenu une solution. L'administration judiciaire a précisé, dans une réponse à une question écrite de M. le député DARIAC, en déclarant que le dépôt peut n'être pas effectué par toutes les parties à l'acte et que la certification d'écriture et de signature n'est pas nécessaire (63).

Ce nouveau paragraphe apporte donc à la loi de 1855 une innovation bizarre et qui se justifie peu ! Comme le dit très exactement M. JOSSERAND : « La mesure prise par le décret est entachée de contradiction et d'inélégance ; elle présente, d'autre part, ce très grave inconvénient et cette injustice de mettre l'acquéreur négligent à la merci de l'aliénateur qui conservera la possibilité de vendre à nouveau ou d'hypothéquer son immeuble et de réaliser ainsi, à coup sûr, l'éviction de son premier ayant-cause à qui la transcription est désormais fermée, et qui sera donc primé par le deuxième acquéreur ou qui devra subir le poids des charges ultérieurement instituées par son auteur : en ce sens, il n'est peut-être pas excessif de dire que la réforme que nous critiquons, mais dont les notaires seront certainement les derniers à se plaindre, favorise le stellionat et ouvre la porte à la fraude » (64).

Et pourtant, il n'est pas douteux que le Gouvernement n'ait voulu astreindre à la formalité du dépôt en l'étude d'un notaire certains des actes sujets à transcription dans l'intérêt exclusif des parties pour assurer la sauvegarde de leurs droits. Ce but est d'ailleurs exprimé avec force dans l'exposé des motifs du décret-loi du 30 octobre 1935 : « L'ac-

(63) *Journal Officiel* du 14 février 1936.

(64) M. JOSSERAND. — La transcription vue à travers le décret-loi du 30 octobre 1935. *Dalloz Hebdomadaire*, janvier 1936, n° 1.

accomplissement de cette formalité permettra, par l'entremise indispensable d'un officier public, la vérification de l'identité et de la capacité des parties, de l'exactitude de la situation des biens et de la régularité de l'origine de la propriété pour tous les actes, même pour ceux qui ne revêtent pas la forme authentique ». Mais cela ne sera pas toujours possible puisque l'acte sera généralement signé et comportera toutes les mentions exigées lorsqu'on le présentera au notaire. Ce dernier devra faire attention lorsque les parties lui remettront l'acte; il devra les obliger à le compléter ou à le modifier sous peine d'engager sa propre responsabilité.

L'article 3 du décret-loi du 30 octobre complète l'article 13 de la loi du 23 mars 1855 en imposant des délais pour la transcription :

« Les délais d'accomplissement de la formalité de la transcription sont fixés comme suit :

« Pour les attestations notariées, dans le délai d'un an à dater du décès; pour les jugements dans les quatre mois du jour où ils sont devenus définitifs et, en outre, dans les conditions fixées par l'article 4 ci-dessus, et pour les autres actes, dans les quatre mois de leur enregistrement;

« Au cas où la transcription devra être opérée dans deux ou plusieurs Conservations des hypothèques, les délais ci-dessus prévus sont prorogés d'un mois pour chaque Conservation en sus de la première ».

C'est encore un principe nouveau qui est introduit dans notre législation. Sous l'empire de la loi de 1855 comme sous les articles 939 et suivants du Code Civil, aucun délai

(65) Exception faite de l'article 4 qui prévoit un cas spécial pour les « jugements prononçant la résolution, nullité ou rescision d'un acte transcrit ».

n'avait été prévu (65) pour l'accomplissement de la formalité. Si l'acquéreur d'un immeuble tardait trop longtemps à faire transcrire son titre, il risquait seulement de se voir opposer des aliénations ou des constitutions de droits réels publiées avant la transcription de son titre d'acquisition. Le législateur des décrets-lois a pensé que l'absence de délais ouvrait la porte à une anarchie fâcheuse, et il a prévu pour l'accomplissement de la formalité des délais préfix que nous allons très rapidement examiner.

Ces délais sont de : un an à compter du décès pour les attestations notariées qui constatent les transmissions par décès à un légataire ou à un seul héritier.

Quatre mois pour les jugements du jour où ils sont devenus définitifs. Les dispositions de l'article 4 de la loi de 1855 comportant un délai d'un mois pour les « jugements prononçant la résolution, nullité ou rescision d'un acte transcrit » sont maintenues.

Quatre mois pour les autres actes translatifs ou déclaratifs. Ce délai constitue, pour ainsi dire, le délai de droit commun. Enfin, le dernier paragraphe de l'article 3 du décret-loi prévoit des prorogations des délais de un mois pour chaque Conservation des hypothèques en sus de la première lorsque la transcription devra être opérée dans plusieurs Conservations...

On peut alors se demander quelles seront les sanctions contre l'inobservation de ces délais? Le texte n'en prévoit aucune! Qu'advient-il si le délai s'est écoulé sans que l'acte ait été présenté à la transcription?

M. JOSSERAND est d'avis que « le Conservateur à qui cet acte est présenté tardivement, pourra se refuser, texte en main, à l'admettre à la transcription; en sorte que l'acquéreur, s'il peut devenir propriétaire *erga omnes*, devra solliciter de son auteur un nouvel écrit, à moins qu'il ne

juge plus expédient, s'il en est temps encore, de postdater le premier » (66). Nous estimons, au contraire, avec M. MAZIN, qu'en l'absence d'un texte formel le Conservateur ne peut refuser l'admission d'un acte présenté hors délai : « L'ordre public, intéressé à la sécurité des transmissions immobilières, exige que toutes les transmissions soient transcrites ; l'inobservation d'un délai ne saurait mettre en échec des prescriptions aussi impératives. Dès lors, la transcription devrait être effectuée même si le délai imparti est expiré » (67). Ainsi cette obligation de soumettre la transcription à des délais aura un effet très relatif puisque le législateur des décrets-lois ne l'a assortie d'aucune sanction !

L'article 4 du décret-loi complète l'article 14, alinéa premier, de la loi de 1855 en ces termes :

« En ce qui concerne les sociétés, associations et syndicats, mention est faite de la date de leur constitution définitive, de leur nom et siège social et, s'il y a lieu, de leurs dénominations antérieures et de leur numéro d'immatriculation au registre analytique du commerce ».

Ces diverses mentions exigées par le nouveau texte sont destinées à permettre une identification plus facile de ces divers groupements afin d'éviter des causes d'erreurs pouvant entraîner de lourdes conséquences.

Les trois derniers articles du décret-loi que nous allons maintenant examiner ont trait au droit fiscal. Conformément au programme qu'il s'était fixé, le Gouvernement a développé, dans la mesure du possible, les procédés écono-

(66) JOSSERAND. — Dalloz Hebdomadaire 1936, janvier n° 1.

(67) Ch. MAZIN. — Etude pratique au Répertoire Général du Notariat et de l'Enregistrement du 15 décembre 1935, page 695.

miques, parmi lesquels un certain nombre de réductions et d'exemptions de charges fiscales pesant sur les actes soumis à la formalité de la transcription.

Cette partie de la réforme vise, par conséquent, essentiellement le code de l'Enregistrement par les modifications des trois articles 596, 762 et 767.

Tout d'abord l'article 5 du décret-loi complète ainsi par un deuxième alinéa l'article 762 du Code de l'Enregistrement :

« La formalité au bureau des hypothèques ne donne pas ouverture au droit de transcription pour les actes, jugements ou attestations notariées visés dans les numéros 5 et 6 de l'article premier de la loi du 23 mars 1855 ». Il résulte de ce texte que les actes et jugements déclaratifs de propriété immobilière ou de droits immobiliers ne sont pas assujettis au droit de transcription au moment de leur enregistrement; il en est de même des attestations notariées de transmissions par décès. On les exonère du droit de transcription de 2 fr. 50 pour cent ainsi que de la taxe hypothécaire de 0 fr. 50 pour cent. Il n'y aura donc aucun impôt sur la transcription de ces actes, mais seulement les honoraires du Conservateur des hypothèques.

L'article 6 du décret ajoute deux nouveaux alinéas à l'article 767 du code de l'enregistrement :

« Le taux de 50 centimes pour cent est également réduit de moitié pour la transcription des actes ou jugements visés dans le n° 5 de l'article premier de la loi du 23 mars 1855. La transcription des attestations notariées visées dans le n° 6 du même article est exempte de taxe ».

L'allègement des charges fiscales s'étend par conséquent en ce qui concerne les attestations notariées destinées à constater les transmissions par décès au droit de transcription, au droit d'enregistrement et à la taxe hypothécaire.

Pour la transcription des actes et jugements déclaratifs, notamment pour les partages, la taxe hypothécaire de 50 centimes pour cent est réduite de moitié, soit 25 centimes pour cent.

Enfin, l'article 7 du décret clôture cette série d'exemptions fiscales en complétant en ces termes l'article 596 du Code de l'enregistrement :

« Sont enregistrées gratis les attestations notariées visées dans le n° 6 de l'article premier de la loi du 23 mars 1855 ».

Aucune objection importante à faire sur cet alinéa nouveau.

Toutefois les attestations notariées destinées à constater les transmissions par décès demeurent soumises au timbre. Aucun droit ne sera perçu, mais en revanche aucune exemption du timbre n'est prononcée. Elles doivent être établies comme tous les actes destinés à faire titre, en vertu de la loi du 13 Brumaire An VII (68).

Grâce à ces trois dernières innovations du décret-loi du 30 octobre, les particuliers qui devront faire effectuer la transcription réaliseront une économie notable. C'est, sans aucun doute, une grande utilité pratique de la réforme, et celle qui sera accueillie avec le moins de critiques !

Pour en terminer avec le décret-loi sur le régime de la transcription, nous allons mentionner, dans un chapitre IV, les observations et les critiques, déjà nombreuses, qu'il a suscitées.

(68) Loi du 13 Brumaire, an VII. Collection des Lois, Décrets, Règlements par J. B. Duvergier, 1835, tome 11.

CHAPITRE IV

APPRECIATION CRITIQUE DU DECRET-LOI DU 30 OCTOBRE 1935 MODIFIANT LE REGIME DE LA TRANSCRIPTION

La loi du 23 mars 1855 qui organisait en France la publicité des mutations immobilières avait été jugée insuffisante; le décret-loi du 30 octobre en a comblé seulement quelques lacunes. C'est dire immédiatement qu'il n'a pas donné tous les résultats que l'on était en droit d'escompter.

Quelles sont, en définitive, les modifications et les innovations apportées par le Gouvernement à la loi de 1855?

Elles sont au nombre de quatre:

1° Désormais, les transmissions par décès, d'immeubles ou de droits immobiliers sont soumises à la transcription.

2° Il en est de même pour les jugements déclaratifs de propriété immobilière ou de droits immobiliers.

3° Seront seuls admis à être transcrits, les actes authentiques et les actes sous-seings privés déposés au rang des minutes d'un notaire dans les trois mois de leur signature.

4° Enfin un délai préfix est prévu pour la transcription.

Le texte nouveau a donc considérablement élargi le champ d'application de cette formalité de publicité; il a essayé de la rendre obligatoire à l'avenir. C'est donc une

réforme éminemment utile que le ministère Laval a voulu réaliser, et cependant, dès sa promulgation cet infortuné décret a fait l'objet de multiples observations qui sont, pour la plupart, des critiques!

Certains auteurs lui ont reproché de laisser en dehors de la transcription les actes confirmatifs, abdicatifs ou rétroactifs (69).

D'autres ont trouvé qu'il était excessif d'exiger, pour les actes sous signatures privées, le dépôt au rang des minutes d'un notaire (70). Nous devons reconnaître que le texte est loin d'être parfait, au point de vue surtout de la technique juridique. Mais une loi ordinaire, votée par le Parlement, aurait-elle donné entière satisfaction? Nous pensons qu'il est permis d'en douter! Nous voulons bien espérer, comme le dit le rapporteur, que ce décret « aura pour effet d'assurer une publicité foncière intégrale, par la mise à jour automatique du cadastre, sans qu'il en résulte aucune charge nouvelle pour l'Etat. Les états délivrés par le Conservateur contiendront, désormais, la nomenclature complète de tous les propriétaires successifs d'un immeuble, quelles que soient les causes et l'origine de leur propriété.

Ce résultat sera atteint sans qu'il soit nécessaire de le prévoir expressément dans le présent texte, par l'application des prescriptions de la loi du 20 mai 1915 aux nouveaux actes soumis à transcription » (71).

(69) Voir Note JOSSERAND au Dalloz Hebdomadaire, janvier 1936, n° 1.

(70) Note R. SAVATIER. — Semaine Juridique 1935, p. 1937 et suiv.

(71) Rapport au Président de la République. Journal Officiel du 31 octobre 1935, p. 11.464.

« La loi du 20 mai 1915 est relative au relevé des actes translatifs ou attributifs de propriété immobilière pour le service des mutations cadastrales, loi qui impose aux notaires l'obligation de déposer au bureau de l'enregistrement un extrait sommaire des actes passés devant eux et translatifs ou attributifs de propriété immobilière ». JOSSERAND. *Dalloz Hebdomadaire*, janvier 1936, n° 1.

Cependant, il est facile de se rendre compte que le décret-loi du 30 octobre est notoirement insuffisant; il est incontestable que toutes les « fissures de la loi de 1855 », selon l'expression de M. JOSSERAND, n'ont pu être comblées par ces six paragraphes squelettiques! Il faut toutefois reconnaître que la publicité des transmissions à cause de mort et des actes déclaratifs marque une étape nouvelle dans le domaine des réformes législatives.

L'exigence du dépôt chez les notaires pourra donner, en dépit d'une légère augmentation des frais, des garanties plus certaines aux acquéreurs de droits immobiliers. M. NAST en expose les avantages en ces termes: « Le seul procédé efficace pour assurer la publicité des actes immobiliers est l'intervention obligatoire des notaires, dont la responsabilité pourra être mise en jeu au cas où, soit le défaut de transcription, soit le retard dans la transcription, auront pu causer quelque préjudice à l'acquéreur » (72). Cette obligation du dépôt en l'étude d'un notaire constitue, il est vrai, la partie capitale de la réforme. Le Conservateur pourra hésiter à transcrire des actes qui n'auront pas été déposés, alors que l'obligation de transcrire dans les délais ne soulèvera aucune difficulté si elle n'est pas observée. Il semble que des précisions seraient nécessaires sur ce point. Pourquoi donc les rédacteurs des décrets-lois n'ont-ils pas développé davantage cette question? Peut-être est-ce parce que les nécessités du moment les obligeaient à légiférer à la hâte, le 31 octobre étant la date fatidique de l'expiration des pleins pouvoirs confiés au Gouvernement. Ou bien encore

(72) Marcel NAST. — Sanction du défaut de transcription immobilière et le décret-loi du 30 octobre 1935; Répertoire Général du Notariat et de l'Enregistrement, 15 février 1936.

parce qu'ils n'osaient pas modifier trop profondément notre Code civil. Ou bien, tout simplement, parce qu'ils ne connaissaient pas très exactement les règles de la transcription!

Quelle qu'en soit la raison, le régime de la transcription n'a reçu que des améliorations fragmentaires, et nous pouvons douter que le nouveau système permette aux particuliers, selon les termes du rapport précédant le décret, d'établir d'une manière simple et rapide, leurs droits de propriété. Mais il pourra peut-être éviter les erreurs et les omissions et il facilitera le contrôle de l'Administration sur les mutations immobilières.

C'est seulement l'application pratique du nouveau texte qui permettra d'apprécier avec plus de vérité, l'opportunité de la mesure. Elle permettra de se rendre compte si les espérances du Gouvernement étaient fondées.

Toutefois, si son œuvre est bien incomplète, il est à noter qu'il atteindra très certainement le but qu'il se proposait au moyen des décrets-lois, c'est-à-dire la diminution du déficit budgétaire. Il a voulu, par ce dernier décret, conjurer les fraudes qui privent le Trésor de ressources importantes. C'est alors que nous remarquons avec M. JOSSERAND, que de plus en plus le droit civil semble devenir tributaire du droit fiscal auquel on prétend le subordonner. Et l'éminent professeur dit, avec raison que « nul servage ne saurait être, plus que celui-là, compromettant pour lui, ni plus dangereux pour le vieux principe de l'autonomie des volontés privées » (73).

Il est en effet surprenant et regrettable de voir nos an-

(73) JOSSERAND. — Dalloz Hebdomadaire, janvier 1936, n° 1.

ciennes institutions brusquement bouleversées, dans l'unique but de pallier des difficultés d'ordre fiscal, qui ne sont généralement que passagères. Une crise économique n'a jamais été éternelle! Après les périodes de gêne, viennent les périodes de prospérité; ici encore, l'évolution est rythmique, comme les saisons dans la nature. Aussi un déficit budgétaire momentané ne saurait-il justifier tout un revirement de notre législation. En s'engageant dans une telle voie, jusqu'où ne pourrait-on aller? A la moindre crise, le Gouvernement pourrait obtenir les pleins pouvoirs et promulguer des « trains » de décrets-lois en très grand nombre, qui risqueraient d'anéantir en un clin d'œil nos plus anciennes institutions civiles! Heureusement, pensons-nous, les parlementaires s'inquièteraient d'une telle possibilité, et il n'est pas douteux qu'ils refuseraient catégoriquement la ratification.



CONCLUSION

Nous arrivons ainsi au terme de cette brève étude des incidences des décrets-lois sur le Droit Civil. Hâtons-nous de reconnaître le caractère général et théorique de ce modeste travail. Nous avons cherché seulement à donner une idée d'ensemble de cette nouvelle législation, encore ignorée à l'heure actuelle, car ses applications pratiques sont en très petit nombre.

Notre travail peut paraître un peu décousu et concis, mais il était assez malaisé de mettre de l'ordre dans les décrets-lois que nous avons étudiés; la grande diversité des matières qu'ils règlementent ne nous a pas permis de les grouper méthodiquement sous des rubriques bien nettes. Aucune étude n'ayant encore, à notre connaissance, développé un sujet semblable, on ne doit et on ne peut considérer celle-ci que comme une esquisse, une tentative imparfaite d'appréciation critique des décrets-lois portant sur le Droit Civil.

Sans doute aurait-elle présenté plus d'intérêt pour les praticiens s'il nous avait été possible de rapporter, à la suite de chaque décret, les premières applications pratiques faites par les tribunaux. Mais il faut donner le temps à la Jurisprudence de s'élaborer, et l'esprit des décrets-lois n'est pas encore bien entré dans les mœurs. Il y a toujours, en effet, des tâtonnements et des hésitations dans les premières décisions jurisprudentielles qui viennent concrétiser de

nouveaux textes législatifs. Nous pensons qu'il y aura là, des sujets d'études excessivement intéressants, que l'on ne manquera pas, certainement, d'entreprendre, à la condition toutefois, que les décrets-lois existent encore! On parle beaucoup, aujourd'hui, de « l'humanisation » des décrets-lois, et le ministère Sarraut, qui a succédé à celui de M. Laval, a promis des réformes dès sa constitution. Ces décrets auront, en quelque sorte, joué le rôle de « tremplin politique! » Il est évident que la plupart des Français sont généralement mécontents des multiples restrictions que lui a imposées, avant son départ, le ministère Laval. Et pourtant, la plupart doivent reconnaître que ces mesures sont susceptibles d'entraîner des économies certaines. La meilleure des preuves est constituée par ce fait que l'on veut bien supprimer les décrets-lois, mais cette suppression n'est jamais entreprise. Depuis janvier 1936, le Parlement a eu plusieurs occasions de les abolir: tout d'abord, au moment de la constitution du cabinet Sarraut; aucune décision ne fut signifiée au chef du Gouvernement contre les décrets-lois; ensuite au moment du vote du budget de 1936, la Chambre aurait pu demander leur suppression, elle les a cependant maintenus. On ne sait pour quelles raisons. Il est assez probable que le Parlement a songé que la disparition des décrets-lois entraînerait une diminution corrélative de revenus, et cela risquerait de compromettre les améliorations du budget de l'Etat. Car nous avons entrevu, au cours de cette étude, les économies appréciables que peuvent engendrer les décrets.

Grâce à eux, des abus, des gaspillages, des frais inutiles seront évités. Certaines procédures coûteuses seront abrégées, le loyer de l'argent aura baissé, entraînant une diminution notable du coût de la vie. Ensuite, certaines réformes d'ordre moral auront contribué à améliorer le

sort des enfants exposés aux mauvais traitements de parents indignes ou incapables. Enfin, notre régime de publicité des mutations immobilières sera utilement élargi et complété tout en permettant à l'avenir de découvrir les fraudes fiscales de nature à aggraver le déficit budgétaire.

En somme, la tâche entreprise par M. Pierre Laval paraissait susceptible d'entraîner un véritable redressement de nos finances. L'ancien Président du Conseil était, sans doute, animé des meilleures intentions lorsqu'il a eu recours à ce procédé législatif essentiellement anormal pour demander au pays de grands sacrifices. Mais nous estimons que l'élaboration des mesures prises pour « lutter contre la spéculation et défendre le franc selon les termes mêmes de la loi des pleins pouvoirs, n'ont pas toujours été prises très rationnellement. On doit surtout blâmer leur technique juridique douteuse qui leur donne parfois une efficacité pratique toute relative. De plus, comme le dit M. JOSSERAND en terminant son article sur la transcription, « les réformes ont été improvisées en un tournemain par les bureaux ». Un tel procédé ne pouvait que multiplier les chances d'erreurs et d'omissions!

Quoi qu'il en soit, cette nouvelle législation s'impose désormais à tous les Français. Ils devront accepter de bonne grâce les restrictions que leur imposent les décrets-lois à cause des nécessités impérieuses de redressement économique du pays. Et peut-être, en écartant tout pessimisme excessif, nous verrons moins les défauts de ces innovations et nous envisagerons seulement le terme prochain de cette formidable crise que nous subissons encore.

Signalons toutefois, en terminant, que le récent renouvellement du personnel parlementaire pourra gravement influencer sur la destinée des décrets-lois. Certains d'entr'eux

sont peut-être condamnés à la disparition, avant même d'avoir donné le jour à une jurisprudence nouvelle!

Les dernières élections ont envoyé à la Chambre des députés, une majorité de gauche, et ce fait est de nature à provoquer les plus grandes craintes au sujet des décrets-lois. Nous avons vu (74), comment les socialistes et les communistes avaient accueilli le projet de loi des pleins pouvoirs. Le glissement à gauche s'amplifiant davantage à chaque nouvelle législature, il est probable que les décrets-lois vont être les premières victimes des réformes du prochain ministère; ils seront appelés, sinon à disparaître, du moins à subir de profondes modifications!

Que restera-t-il, alors, de l'œuvre de M. Pierre Laval?

Certainement peu de choses, et il est possible que les décrets-lois ne soient bientôt plus dans nos esprits, qu'un vague cauchemar de période de crise! Nous aurons cependant reconnu que les nécessités de l'heure avaient imposé de telles mesures.

Et qui sait même, si le besoin s'en faisait sentir, si l'on n'aurait pas encore recours aux décrets-lois?

(74) Voir dans l'Introduction de cette étude page 8.

BIBLIOGRAPHIE

BECQUÉ (E.). — Cours sur les obligations.

COLIN (A.) et CAPITANT (H.). — Cours de Droit Civil Français. 7^e édition, tome 1.

DALLOZ. — Précis de Droit civil, tome 1.

HAURIU (Maurice). — Précis de Droit administratif et de Droit public. 12^e édition, 1933.

JOSSERAND (Louis). — Cours de Droit Civil Français, tome 1.

PLANIOL et RIPERT (G.). — Traité de Droit Civil, tome 3, par Maurice Picard.

VIALLETON (H.). — Cours sur les successions.

ROGER. — Thèse 1922: La réforme du régime foncier.

REVUES

Journal Officiel de juin, juillet, août, septembre, octobre 1935.

Répertoire Général du Notariat et de l'Enregistrement du 15 décembre 1935 et du 15 février 1936.

Revue critique de législation et de jurisprudence, juillet, octobre 1935.

Revue de Droit public, 1924.

Semaine Juridique, 1935.

Collection des lois, décrets, ordonnances, de DUVERGIER, 1835, t. 11.

Débats Parlementaires du 8 juin 1935.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION. — <i>Causes et conditions de l'apparition des décrets-lois. Discussions et travaux préparatoires de la loi du 8 juin 1935 donnant au Gouvernement les pleins pouvoirs</i>	7
PREMIERE PARTIE	
<i>Comment des mesures prises tout d'abord dans un but d'assainissement monétaire ont été étendues au Droit civil.</i>	22
CHAPITRE I. — <i>Incidences des décrets-lois sur quelques points particuliers de notre Droit Civil, ayant principalement pour but la réalisation d'économies</i>	22
Section I. — Taux de l'intérêt légal	25
Section II. — Envoi en possession des biens en déshérence	26
Section III. — Décrets relatifs à la législation sur les loyers	30
Section IV. — Décret portant réduction de 10 % du montant des intérêts des dettes hypothécaires	39
CHAPITRE II. — <i>Avantages de ces modifications</i>	40
DEUXIEME PARTIE	
<i>Comment peut-on expliquer cette intervention de l'Etat dans les contrats de pur droit privé?</i>	44
CHAPITRE I. — <i>Remboursement anticipé des dettes</i>	48
CHAPITRE II. — <i>Modifications apportées par les décrets-lois à certains articles de notre Code Civil qui ont trait à la puissance paternelle et à la tutelle</i>	54
Section I. — Article 389 du Code Civil : De la tutelle des père et mère	56
Section II. — <i>Paragraphe I: article premier de la loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés.</i>	62

<i>Paragraphe II: Article 2 de la loi du 24 juillet 1889</i>	64
Section III. — Articles 376 et suivants du Code Civil sur le droit de correction paternelle	66
CHAPITRE III. — <i>Appréciation critique de ces innovations</i> . .	74

TROISIEME PARTIE

<i>Modifications apportées à la législation sur la transcription</i>	79
CHAPITRE I. — <i>L'état de la législation sur la transcription antérieurement au décret-loi du 30 octobre 1935</i>	82
CHAPITRE II. — <i>Motifs qui ont amené le Gouvernement à s'occuper de la transcription</i>	95
CHAPITRE III. — <i>Le régime de la transcription tel qu'il est organisé depuis le 1^{er} janvier 1936</i>	99
CHAPITRE IV. — <i>Appréciation critique</i>	112
CONCLUSION	117

À Montpellier le 12 mai 1936
Vu: *Le Président de la Thèse*
VIALLETON.

Montpellier, le 12 mai 1936
Vu, le Doyen,

G. MORIN.

Montpellier, le 13 mai 1936
Vu et permis d'imprimer:
Le Recteur,

TAILLIART.

